SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
30 novembre 1995 *

Nel procedimento C-175/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dalla Court of Appeal, Londra, nella causa dinanzi ad essa pendente tra

The Queen

e

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **John Gallagher,**

domanda vertente sull'interpretazione 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 d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, n. 56, pag. 850),

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C. N. Kakouris, presidente di sezione, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler e P. J. G. Kapteyn (relatore), giudici,

avvocato generale: M. B. Elmer
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor John Gallagher, dagli avv. ti Robin Allen, QC, Peter Duffy e Tim Eicke, barristers, su incarico dell'avv. Stephen Grozz, solicitor;

— per il governo del Regno Unito, dal signor John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dagli avv. ti David Pannick, QC, e Mark Shaw, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Christopher Docksey, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor John Gallagher, del governo del Regno Unito e della Commissione all'udienza del 13 luglio 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 ottobre 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 10 febbraio 1994, pervenuta alla Corte il 24 giugno successivo, la Court of Appeal ha sollevato, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali sull'interpretazione 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 d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, n. 56, pag. 850; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Le questioni sono state sollevate nell'ambito di un'azione intentata dal signor Gallagher dinanzi alla Court of Appeal avverso il provvedimento di espulsione preso nei suoi confronti dal ministro dell'Interno (in prosieguo: il «ministro»), in forza dell'art. 7, nn. 1 e 2, del Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 [legge sulla prevenzione del terrorismo (disposizioni temporanee) del 1989, in prosieguo: la «legge»].

3 L'art. 7 della legge dispone:

«1) Qualora il ministro ritenga che una persona

a) sia o sia stata coinvolta nella commissione, preparazione o istigazione di atti di terrorismo ai quali si applica la parte della presente legge;

(...) può emettere un provvedimento di espulsione contro di essa.

2) Ai sensi del presente articolo, un provvedimento di espulsione è un provvedimento che vieta a una persona di trovarsi o di entrare nel Regno Unito».

4 L'allegato 2 della legge consente la contestazione dei provvedimenti di espulsione. I nn. 3 e 4 recitano:

«3) (1) Se, dopo che le è stata effettuata la notifica dell'emissione di un provvedimento di espulsione, la persona contro cui esso viene emesso si oppone al provvedimento stesso, essa può

a) muovere contestazione con atto diretto al Secretary of State esponendo i motivi delle sue obiezioni; e

b) includere in tali contestazioni una domanda per un colloquio personale con la persona o con le persone nominate dal ministro a norma del seguente n. 5 (...)

(5) Se una persona esercita tali diritti entro il termine prescritto, la questione dovrà esser sottoposta al parere di una o più persone nominate dal ministro.

(...)

4) (1) Qualora al ministro siano mosse contestazioni in ordine ad un provvedimento di espulsione ai sensi del precedente n. 3, egli dovrà riesaminare la questione non appena ciò sia ragionevolmente possibile dopo aver ricevuto

la contestazione ed un'eventuale relazione del colloquio relativo alla questione concesso a norma di tale disposizione.

(2) Nel riesaminare una questione a norma del presente numero, il ministro dovrà tener conto di tutto quanto gli appare rilevante ed in particolare

a) delle contestazioni relative alla questione che gli sono state proposte a norma del precedente n. 3;

b) del parere della persona o delle persone cui la questione sia stata sottoposta ai sensi di tale numero; e

c) della relazione di eventuali colloqui relativi alla questione ammessi a norma di tale numero».

(...)

5 Nel 1983 il signor Gallagher, cittadino irlandese, veniva condannato in Irlanda a tre anni di reclusione per detenzione illegale di due carabine. Nel periodo compreso fra il maggio 1987 e il settembre 1989 egli entrava più volte in Inghilterra per cercarvi lavoro. Egli vi svolgeva effettivamente un'attività lavorativa fra l'aprile del 1990 e il settembre del 1991.

6 Il 24 settembre 1991 il signor Gallagher veniva arrestato in forza dell'art. 14 della legge del 1989. Il 27 settembre seguente gli veniva notificato un provvedimento di

espulsione fondato sull'art. 7 della legge, in quanto il ministro riteneva che egli fosse «coinvolto nella commissione, preparazione o istigazione di atti di terrorismo collegati alle vicende dell'Irlanda del Nord».

7 Dopo l'espulsione, il signor Gallagher presentava opposizione al provvedimento di espulsione, conformemente all'allegato 2, n. 3, punto 1, della legge; egli inviava al ministro osservazioni scritte sui motivi delle sue obiezioni e chiedeva un colloquio personale con una persona designata dal ministro, che si svolgeva presso l'ambasciata britannica in Dublino il 6 dicembre 1991. Nel corso del colloquio la persona designata dal ministro non declinava la sua identità e non forniva neppure informazioni sui motivi dell'espulsione. Ai sensi dell'allegato 2, n. 4, della legge, il ministro riesaminava il caso senza però modificare la sua decisione.

8 Il signor Gallagher presentava ricorso contro il provvedimento di espulsione, contro il diniego di revocarlo, contro la designazione del consigliere con cui aveva avuto il colloquio e contro la decisione di non rivelarne l'identità. In sede d'appello il signor Gallagher sosteneva in particolare che, contrariamente a quanto prescritto dall'art. 9 della direttiva, era stato espulso dal Regno Unito prima ancora di aver potuto presentare osservazioni contro il provvedimento e di aver potuto incontrare la persona designata dal ministro. D'altra parte, viste le modalità di designazione di quest'ultima, essa non sarebbe stata competente ad emettere il parere previsto dallo stesso art. 9.

9 Nutrendo dubbi sull'interpretazione di questa disposizione, la Court of Appeal ha deciso di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 9 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, vieti al Secretary of State for the Home Department di emettere un provvedimento di

espulsione a norma della section 7 del Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act del 1989 prima di ricevere il parere di un'autorità competente, qualora le disposizioni in materia dell'allegato 2 di tale legge stabiliscano che

a) un singolo che è colpito da un provvedimento del genere ha diritto di muovere contestazioni ad un'autorità competente e,

b) se tali contestazioni vengono mosse, il Secretary of State è tenuto a prendere in considerazione il parere dell'autorità competente ed è obbligato a riesaminare nel merito il provvedimento di espulsione prima dell'allontanamento del singolo dal Regno Unito (a meno che l'interessato acconsenta altrimenti all'allontanamento dal Regno Unito).

2) Se il fatto che una persona venga nominata dal Secretary of State for the Home Department impedisca a tale persona di essere un'"autorità competente" ai fini dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE».

10 La Court of Appeal si richiama nelle questioni all'art. 9 della direttiva senza precisare se il rinvio alla Corte riguardi l'interpretazione del n. 1 o del n. 2 di questa disposizione.

11 La Commissione ha sostenuto nelle sue osservazioni che, poiché in forza della normativa del Regno Unito sui cittadini irlandesi questi ultimi non sono tenuti ad essere in possesso di un permesso di soggiorno per potervi risiedere, il provvedimento di espulsione di un cittadino irlandese, che lavora nel Regno Unito e non ha ricevuto un permesso di soggiorno, rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 9, n. 1, della direttiva. Il governo del Regno Unito ha dichiarato in udienza di condividere questa interpretazione.

12 L'art. 9 della direttiva dispone:

«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 una 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».

13 Dal dettato dell'art. 9 della direttiva emerge che il n. 1 si riferisce al provvedimento di allontanamento dal territorio di uno Stato membro del titolare di un permesso di soggiorno, mentre il n. 2 riguarda il provvedimento di allontanamento emanato prima del rilascio di siffatto titolo.

14 Se ne evince che l'art. 9, n. 1, riguarda il caso di un cittadino di uno Stato membro che soggiorni già legalmente nel territorio di un altro Stato membro. Ciò vale non

solo per il titolare di un permesso di soggiorno ma altresì per il cittadino di un altro Stato membro il quale, sulla scorta della normativa dello Stato ospite, non sia tenuto a possedere un permesso di soggiorno. Pertanto tale disposizione si applica anche a un provvedimento di allontanamento dal territorio di uno Stato membro emanato nei confronti di tale cittadino.

La prima questione

15 Con la prima questione la Court of Appeal domanda in sostanza se l'art. 9, n. 1, della direttiva vada interpretato nel senso che il parere dell'autorità competente possa essere emesso dopo l'adozione del provvedimento di allontanamento, restando inteso che, in caso di contestazione da parte dell'interessato, l'autorità amministrativa che ha emanato il provvedimento è tenuta, salvo in caso di urgenza, a riesaminarlo alla luce di tale parere.

16 A questo proposito si deve ricordare che, per giurisprudenza consolidata, l'art. 9, n. 1, della direttiva ha lo scopo di attribuire un minimo di garanzia processuale alle persone nei cui confronti viene emesso un provvedimento di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno o ai soggetti, titolari di un permesso di soggiorno, colpiti da un provvedimento di allontanamento. Questa disposizione, che si applica se non sono ammessi ricorsi giurisdizionali o se tali ricorsi sono intesi ad accertare soltanto la legittimità dei provvedimenti o se non hanno effetto sospensivo, dispone l'intervento di un'autorità competente diversa da quella cui spetta l'adozione del provvedimento. L'interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa dinanzi a detto organo e farsi assistere o rappresentare secondo la procedura prevista in detto paese (v., in particolare, sentenza 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88 e C-197/89, Dzodzi, Racc. pag. I-3763, punto 62).

17 Come già dichiarato dalla Corte, l'intervento dell'«autorità competente» di cui all'art. 9, n. 1, deve consentire un esame esauriente di tutti i fatti e di tutte le cir-

costanze, ivi compresa l'opportunità del provvedimento considerato, prima che questo venga definitivamente adottato (sentenze 18 maggio 1982, cause riunite 115/81 e 116/81, Adoui e Cornuaille, Racc. pag. 1665, punto 15, e 22 maggio 1980, causa 131/79, Santillo, Racc. pag. 1585, punto 12). La Corte ha altresì precisato che, tranne in casi d'urgenza, l'autorità amministrativa può pronunciarsi solo dopo aver sentito il parere dell'autorità competente (sentenze 5 marzo 1980, causa 98/79, Pecastaing, Racc. pag. 691, punto 17, e Dzodzi, già citata, punto 62).

18 Secondo il governo del Regno Unito, lo scopo dell'art. 9, n. 1, della direttiva è conseguito se l'interessato può esercitare i diritti da esso previsti. Ora, nel caso di specie, la legge consentirebbe alle persone oggetto di un provvedimento di espulsione di presentare osservazioni a un'autorità competente ed obbligherebbe il ministro, se del caso, ad esaminare il parere di tale autorità e a riesaminare la fondatezza del provvedimento prima di espellere la persona interessata dal territorio del Regno Unito.

19 Questa tesi non può essere condivisa.

20 Infatti, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 19 delle sue conclusioni, la differenza fra i nn. 1 e 2 dell'art. 9 consiste proprio nel fatto che, nelle situazioni di cui al n. 1, il parere deve precedere l'emanazione del provvedimento, mentre nelle situazioni di cui al n. 2 il parere viene ottenuto dopo l'adozione del provvedimento e unicamente a richiesta della persona interessata qualora abbia mosso contestazioni.

21 Ora, se l'art. 9, n. 1, andasse interpretato come sostiene il governo del Regno Unito, il precetto di cui al n. 2 perderebbe la sua specificità rispetto a quello di cui al n. 1 di detto articolo.

22 Pertanto, la prima questione va risolta dichiarando che l'art. 9, n. 1, della direttiva 64/221 dev'essere interpretato nel senso che osta, tranne in caso d'urgenza, a che l'autorità amministrativa emani un provvedimento di allontanamento prima che un'autorità competente abbia emesso il suo parere.

La seconda questione

23 Con la seconda questione il giudice nazionale domanda alla Corte se l'art. 9, n. 1, della direttiva osti a che l'autorità competente di cui alla detta disposizione venga designata dalla stessa autorità amministrativa che emana il provvedimento di allontanamento.

24 Va osservato in proposito che la direttiva non precisa le modalità di nomina dell'autorità competente di cui all'art. 9. Essa non impone che tale autorità sia un organo giurisdizionale o sia composta da magistrati. Essa non prescrive neppure 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, nell'esercitarle, essa non sia sottoposta, direttamente o indirettamente, al controllo dell'autorità cui spetta l'adozione dei provvedimenti presi in considerazione dalla direttiva e, d'altra parte, che essa si attenga a una procedura che consenta all'interessato, alle condizioni stabilite dalla direttiva, di far valere i propri mezzi di difesa (sentenze Dzodzi, loc. cit., punto 65, e Adoui e Cornuaille, loc. cit., punto 16). Spetta al giudice nazionale accertare caso per caso il ricorrere di tali presupposti.

25 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 (v. sentenza Adoui e Cornuaille, loc. cit., punto 18), atteso che tale identificazione è unicamente volta a consentire al giudice nazionale di accertare l'indipendenza e l'imparzialità dei membri dell'autorità.

26 Si deve pertanto risolvere la seconda questione nel senso che l'art. 9, n. 1, della direttiva non osta a che l'autorità competente di cui alla detta disposizione venga nominata dalla stessa autorità amministrativa che emana il provvedimento di allontanamento, purché essa possa esercitare in piena autonomia le sue funzioni senza essere sottoposta al controllo dell'autorità cui spetta l'adozione dei provvedimenti presi in considerazione dalla direttiva. Spetta al giudice nazionale accertare caso per caso il ricorrere di tali presupposti.

Sulle spese

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

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla Court of Appeal con ordinanza 10 febbraio 1994, dichiara:

1) L'art. 9, n. 1, 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 d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, dev'essere interpretato nel senso che osta,

tranne in caso d'urgenza, a che l'autorità amministrativa emani un provvedimento di allontanamento prima che un'autorità competente abbia emesso il suo parere.

2) L'art. 9, n. 1, della citata direttiva 64/221 non osta a che l'autorità competente di cui alla detta disposizione venga nominata dalla stessa autorità amministrativa che emana il provvedimento di allontanamento, purché essa possa esercitare in piena autonomia le sue funzioni senza essere sottoposta al controllo dell'autorità cui spetta l'adozione dei provvedimenti presi in considerazione dalla direttiva. Spetta al giudice nazionale accertare caso per caso il ricorrere di tali presupposti.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 novembre 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

C. N. Kakouris