membro abbia applicato l'art. 9 per sopperire alla mancata efficacia sospensiva delle azioni esperibili, tale norma diverrebbe praticamente inefficace qualora — salvo sempre il caso d'urgenza — l'esecuzione del provvedimento d'allontanamento che s'intende adottare non fosse differita fino al momento in cui la suddetta autorità non si sia pronunziata.

Risulta quindi dall'art. 9 che, non appena il parere di cui trattasi sia stato emesso e portato a conoscenza dell'interessato, il provvedimento d'allontanamento può essere immediatamente eseguito, salvo sempre restando il diritto dell'interessato di dimorare nel territorio per il tempo necessario ad esperire l'impugnazione consentitagli dall'art. 8 della direttiva.

5. Dall'art. 9, n. 1, 1° comma, della direttiva n. 64/221 si desume che la valutazione della questione dell'urgenza, nei casi debitamente giustificati, spetta all'autorità amministrativa e che l'allontanamento dal territorio può in tal caso aver luogo ancor prima che l'«autorità competente» sia stata in grado di emettere il proprio parere.

6. Il procedimento di esame e di parere di cui all'art. 9 della direttiva n. 64/221, destinato ad ovviare alle carenze delle impugnazioni contemplate dall'art. 8, non ha lo scopo di attribuire ai giudici una competenza supplementare in fatto di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti contemplati dalla direttiva né quello di attribuire loro il controllo sull'urgenza di un provvedimento di espulsione.

L'esercizio di tali funzioni da parte dei giudici nazionali rientra nell'art. 8 della direttiva.

La portata di questa disposizione non può tuttavia essere limitata dai provvedimenti adottati da uno Stato membro in forza dell'art. 9.

Nel procedimento 98/79,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Presidente del Tribunal de première instance di Liegi, chiamato a pronunziarsi in via urgente nella causa tra

JOSETTE PECASTAING, cameriera, residente in Liegi,

e

lo STATO BELGA, nella persona del Ministro della giustizia,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 8 e 9 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 221, 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,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans e O. Due, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia possono essere riassunti come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

La sig.ra Josette Pecastaing, cittadina francese, immigrava regolarmente in Belgio l'8 ottobre 1977, onde svolgere un'attività subordinata nella zona di Liegi. Scelto Awans come luogo di dimora, si faceva iscrivere negli elenchi demografici del comune.

L'8 novembre 1977 la Pecastaing, cui era stata rilasciata un'autorizzazione di soggiorno valida tre mesi, presentava domanda di residenza, onde lavorare in Belgio come cameriera nei pubblici locali.

Il 3 maggio 1978, l'amministrazione della pubblica sicurezza, ufficio stranieri, le rifiutava la concessione della residenza, mediante decisione fondata sull'art. 2 A della legge 28 marzo 1952 sulla polizia degli stranieri, come modificato dalla legge 30 aprile 1964, ai termini del quale:

Nessuno straniero può entrare o soggiornare in Belgio se non è autorizzato dal Ministro della giustizia secondo le for-

malità prescritte con regio decreto o se non presenta i requisiti stabiliti mediante convenzione internazionale, con regolamento adottato in virtù della medesima, con legge o con regio decreto.

Nella decisione si motiva il rifiuto del permesso di residenza come segue:

Condotta che rende indesiderabile il suo insediamento per motivi di ordine pubblico. In Belgio: ha lavorato in un bar di dubbia reputazione dal punto di vista del buon costume. Dalla metà di gennaio 1978 non dispone più di mezzi propri di sussistenza, giacchè la dichiarazione del datore di lavoro da essa prodotta va considerata come un documento sottoscritto da persona compiacente. In Francia ed in Germania: schedata come prostituta.

La decisione conteneva l'intimazione a lasciare il Belgio entro 15 giorni dalla notifica.

Detta notifica avveniva il 16 maggio 1978 ad opera di un delegato del borgomastro di Ans, località nei pressi di Liegi, ove la Pecastaing dimorava dal 24 febbraio 1978.

Il 24 maggio 1978, la Pecastaing, a norma dell'art. 3 bis della legge 28 marzo 1952, modificata dalla legge 1° aprile 1969, chiedeva il parere della commissione consultiva per gli stranieri, contemplata dall'art. 10 della legge 28 marzo 1952. Queste norme stabiliscono quanto segue:

articolo 10 della legge 1952

È istituita una commissione consultiva per gli stranieri, che ha il compito di fornire un parere al Ministro della giustizia nei casi contemplati dagli artt. . . . della presente legge.

articolo 3 bis della legge 1969

Il rifiuto di concedere la residenza ad una straniero cittadino di uno Stato membro della Comunità economica europea, nonchè qualsiasi decisione con cui si dispone l'allontanamento dal territorio nazionale della persona di cui sopra prima del rilascio del permesso di residenza, a richiesta dell'interessato, vengono sottoposti all'esame della commissione consultiva . . .

La Pecastaing compariva dinanzi alla commissione consultiva per gli stranieri il 14 dicembre 1978 e in pari data questa emanava il parere che il rifiuto del permesso di residenza era giustificato. Il parere è motivato come segue:

Condotta nociva all'ordine pubblico: ha lavorato in un bar di dubbia reputazione; il certificato d'impiego prodotto risulta sottoscritto da persona compiacente. In Francia ed in Germania: schedata come prostituta nel 1977.

Con lettera 12 gennaio 1979, l'ufficio stranieri dell'amministrazione della pubblica sicurezza invitava il borgomastro di Ans a notificare alla Pecastaing la decisione con cui si confermava il rifiuto del permesso di residenza; detta lettera invitava il destinatario, inoltre, a revocare l'ingiunzione di lasciare il paese — già trasmessa alla Pecastaing — per sostituirla con una «nuova e definitiva ingiunzione di lasciare il paese entro i 15 giorni successivi».

La decisione di rifiuto del permesso di residenza veniva notificata alla Pecastaing il 23 gennaio 1979.

Il 9 marzo 1979 la Pecastaing citava lo Stato belga in giudizio, una prima volta dinanzi alla sezione civile del Tribunal de première instance di Liegi, una seconda volta con istanza di procedimento

sommario, dinanzi al presidente dello stesso tribunale.

Al Tribunal de première instance la Pecastaing chiede la revoca della decisione di rifiuto del permesso di residenza e dell'ingiunzione di lasciare il paese, per illegittimità del provvedimento e incompatibilità dello stesso con il diritto comunitario, nonchè la condanna dello Stato belga al risarcimento del danno.

Nel procedimento sommario promosso dinanzi al presidente dello stesso tribunale, la Pecastaing chiede che — avendo essa ritualmente impugnato per illegittimità il procedimento — si vieti allo Stato belga di dare esecuzione alla decisione di rifiutare il permesso di residenza e all'ingiunzione di lasciare il paese, finchè non vi sarà pronunzia definitiva circa la legittimità del provvedimento litigioso.

Sentite le parti alle udienze dell'8 maggio, 28 maggio e 13 giugno 1979, il presidente del Tribunal de première instance di Liegi, pronunziandosi in sede d'urgenza, con ordinanza 18 giugno 1979, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, ha sospeso il procedimento finchè la Corte di giustizia non si sia pronunziata sulle seguenti questioni pregiudiziali:

Interpretando gli artt. 8 e 9 della direttiva n. 64/221 nella sentenza Royer pronunziata l'8 aprile 1976 nella causa 48/75, la Corte, sulla base dei punti 52-62 della motivazione, ha dichiarato, al 4° punto del dispositivo, che:

«il provvedimento d'espulsione non può essere eseguito, salvo in caso d'urgenza comprovata, nei confronti di una persona protetta dal diritto comunitario, prima che l'interessato sia stato in grado di esperire i ricorsi consentitigli dagli artt. 8 e 9 della direttiva n. 64/221».

Primo gruppo di questioni

A — Se i ricorsi di cui si parla nella sentenza comprendano quelli di cui all'art. 9, n. 2, della direttiva n. 64/221, disciplinati all'art. 1 della legge belga 1° aprile 1969 (ora art. 3 bis della legge 28 marzo 1952 sulla polizia degli stranieri) e cioè: le domande di revisione contro il diniego del rilascio del primo documento di soggiorno e quelle contro i provvedimenti di espulsione adottati prima del rilascio di tale documento (Conseil d'État de Belgique: sentenza 17.722 del 18 giugno 1976 e sentenza 18.609 del 2 dicembre 1977; Recueil des arrêts du Conseil d'État, 1977, pag. 1381).

Dal momento che sembra certo, in base all'art. 8 della direttiva, che i ricorsi sospensivi comprendano i ricorsi di annullamento consentiti dalla legislazione nazionale contro gli atti amministrativi, se questi ricorsi comprendano anche l'esperimento dell'azione di responsabilità civile contro chi ha adottato il provvedimento di espulsione.

In altre parole, se l'effetto sospensivo sia una norma di procedura limitata all'esercizio dei rimedi giurisdizionali diretti ovvero debba ritenersi un adattamento, a favore delle persone tutelate dal diritto comunitario, del diritto fondamentale di ciascuno ad un processo civile equo.

B — In via più generale: se nelle controversie tra il cittadino di uno Stato membro della Comunità europea ed un'autorità pubblica di un altro Stato membro, controversie vertenti su diritti e obbligazioni di carattere civile (ai sensi dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo), in esecuzione di norme di diritto comunitario, il diritto a un processo equo implichi che al cittadino in questione debba garantirsi l'effettiva possibilità di adire personalmente i tribunali dell'altro Stato membro.

In caso affermativo, se sia possibile dedurre dal combinato disposto della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e del diritto comunitario che il cittadino in questione ha il diritto di trovarsi di persona nel territorio dello Stato cui si oppone in giudizio, in pendenza della causa, nonostante qualsiasi provvedimento amministrativo di espulsione, salvo il caso d'urgenza debitamente comprovata.

Secondo gruppo di questioni

In caso d'urgenza debitamente comprovata, se il provvedimento di espulsione possa essere eseguito nonostante la presentazione di un ricorso.

Se l'urgenza sia parte integrante del provvedimento d'espulsione, di guisa che l'accertamento della sua sussistenza è di competenza esclusiva dell'autorità amministrativa che ha adottato il provvedimento.

Se essa non sia invece collegata all'esercizio dell'azione giurisdizionale e vada pertanto valutata in caso di controversia, dal tribunale dinanzi al quale l'azione è stata esperita.

L'ordinanza del presidente del Tribunal de première instance di Liegi è stata registrata presso la cancelleria della Corte il 21 giugno 1979.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE, hanno presentato osservazioni scritte, il 2 agosto 1979 la Pecastaing, attrice nel procedimento principale, rappresentata dall'avv. Jacques Levaux, del foro di Liegi, l'8 agosto, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico principale, Paul Leleux, in qualità d'agente, il 10 settembre, il Governo del Regno del Belgio, rappresentato dall'avv. Dominique Drion, del foro di Liegi, l'11 settembre, il Governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. Marc Dandelot, segretario generale del Comitato interministeriale per i problemi della cooperazione economica europea, in qualità d'agente, e il 14 settembre 1979, il Governo del Regno di Danimarca, rappresentato dal sig. Per Lachmann, consigliere presso il Ministero degli affari esteri, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia essa ha invitato il Governo belga a rispondere per iscritto a vari quesiti; il Governo belga ha tempestivamente ottemperato all'invito.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

La sig.ra *Josette Pecastaing,* attrice nella causa principale, ricorda che — secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia — il diritto di stabilimento è un diritto soggettivo che il Trattato attribuisce direttamente ai cittadini degli Stati membri, che possono invocarlo dinanzi ai

giudici nazionali dello Stato ospitante, i quali sono tenuti a garantirne la tutela; gli Stati membri possono far ostacolo all'esercizio di detto diritto solo mediante decisioni motivate e fondate su ragioni di ordine pubblico, di salute pubblica o di pubblica sicurezza e nell'osservanza di determinate condizioni d'indole procedurale.

a) L'esercizio del diritto di stabilimento può venir impedito per motivi di ordine pubblico se sussistono sei condizioni: deve risultare una determinata condotta dell'interessato; la nozione di ordine pubblico va interpretata in senso stretto e la sua portata non può venir determinata unilateralmente da ogni Stato membro; la minaccia all'ordine pubblico deve essere particolarmente grave; deve risultare minacciato l'ordine pubblico sostanziale ed oggettivo, il che mal si concilia con la nozione di ordine pubblico morale; la minaccia all'ordine pubblico deve verificarsi sul territorio del paese che rifiuta al cittadino di stabilirsi; la motivazione tratta dall'ordine pubblico deve riferirsi alla possibilità di disordini futuri. Esaminata sotto questo profilo, la decisione dello Stato belga di rifiutare il permesso di residenza all'attrice nella causa principale si rivela chiaramente priva di motivazione plausibile ed illegittima.

b) Secondo il diritto belga, i cittadini degli Stati membri cui è notificata una decisione di rifiuto di permesso di residenza possono impugnare il provvedimento in tre modi: entro 8 giorni dalla notifica, possono adire la commissione consultiva per gli stranieri, che è solo competente a fornire un parere al Ministro della giustizia; possono presentare ricorso al Consiglio di Stato, tribunale amministrativo, dopo aver adito la commissione consultiva per gli stranieri e nel termine di due mesi a decorrere dalla decisione adottata su parere di detta commissione; possono infine adire la magistratura ordinaria per far sindacare la legittimità di un atto amministrativo, esperendo un'azione di risarcimento nei confronti della pubblica autorità e invocando l'art. 92 della Costituzione belga, in virtù del quale le controversie vertenti sui diritti soggettivi sono di esclusiva competenza della magistratura.

c) le questioni sottoposte nella presente causa si possono così riassumere:

Tenuto conto del dispositivo della sentenza della Corte 8 aprile 1976 (causa 48/75, Royer, Racc. pag. 497), pare pacifico l'effetto sospensivo dell'impugnazione giurisdizionale di un atto. L'azione di risarcimento esperita dall'attrice nella causa principale rappresenta un ricorso giurisdizionale ai sensi degli artt. 8 e 9 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 221, 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, pag. 850)? Un ricorso può anche non avere effetto sospensivo; chi è competente a stabilire se vi sia urgenza?

L'azione esperita dall'attrice nella causa principale, mirante a far constatare l'illegittimità della decisione litigiosa e a farne disporre la revoca, rappresenta in-

dubbiamente un'impugnazione giurisdizionale del provvedimento. La questione si risolve quindi nel chiedere se l'impugnazione giurisdizionale di una decisione di rifiuto del permesso di residenza abbia effetto sospensivo.

d) Il problema non si pone per il ricorso alla commissione consultiva per gli stranieri: la soluzione affermativa scaturisce chiaramente dalla direttiva n. 64/221.

Il problema sorge invece per i ricorsi al Consiglio di Stato ed alla magistratura ordinaria. Questi ricorsi hanno effetto sospensivo; diverse considerazioni lo dimostrano.

— Il riconoscimento di effetto sospensivo al ricorso è conforme alla giurisprudenza della Corte, specie alle sentenze Royer e Rutili (sentenza 28 ottobre 1975, causa 36/75, Racc. pag. 1219).

— Le carenze rivelate dal ricorso alla commissione consultiva per gli stranieri rendono necessaria l'istituzione di altri ricorsi con effetto sospensivo dinanzi a magistrati veri e propri.

La commissione consultiva può emettere solo un parere; se solo il ricorso dinanzi ad essa avesse effetto sospensivo, se ne potrebbe trarre la logica conclusione che un cittadino di uno Stato membro non dispone di alcun mezzo per costringere un altro Stato membro a rispettare il suo diritto di stabilimento. La commissione consultiva per gli stranieri, data la sua composizione, è nel contempo giudice e parte; l'esigenza di un'autorità competente autonoma rispetto a quella che decide è soddisfatta solo in apparenza. Il termine per il ricorso dinanzi alla commissione è di soli 8 giorni che decorrono dalla data della notifica della decisione con cui si rifiuta il permesso di residenza; nella decisione non si fa menzione di questo termine. Pertanto, nella maggioranza dei casi, questo termine non viene utilizzato. Il procedimento dinanzi alla commissione non fornisce alcuna garanzia quanto al rispetto dei diritti della difesa.

— È consacrato il principio che nessuna menomazione di una libertà fondamentale dell'uomo possa realizzarsi fuori dal sindacato della magistratura. Il principio del sindacato giurisdizionale prevale, essendo in gioco i diritti dell'uomo e le sue libertà fondamentali, sul principio della forza d'imperio degli atti amministrativi. Non si può far ostacolo all'esercizio del diritto di stabilimento eludendo il sindacato giurisdizionale.

— Gli Stati membri, come destinatari delle norme di diritto comunitario, non possono avere la scelta alternativa tra l'osservanza del diritto e il risarcimento del danno provocato dalla sua inosservanza. Lo Stato dovrebbe potersi costringere ad osservare le norme giuridiche.

— L'attrice nella causa principale ha un diritto incontestabile a stare in giudizio; l'art. 6 della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali consacra il suo diritto ad essere giudicata imparzialmente.

Questo diritto di stare in giudizio verrebbe svuotato di contenuto se la decisione di allontanamento potesse venir posta in esecuzione prima della pronunzia sulla legittimità del provvedimento

stesso. In materia di diritto di soggiorno, è particolarmente evidente che, una volta avvenuta l'espulsione, l'azione giurisdizionale presenta solo più interesse teorico, giacchè la violazione del diritto è praticamente irreparabile. L'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo va interpretato nel senso che sancisce, per l'amministrato, il diritto di adire personalmente il tribunale. Lo straniero che ha adito il magistrato impugnando una decisione di espulsione dovrebbe poter presenziare alle udienze del suo processo, il che implica che egli deve poter accedere al territorio in cui si svolge il processo nei suoi confronti. Un'espulsione prima della conclusione del processo comprometterebbe irrimediabilmente questo diritto.

— L'esercizio del diritto di stabilimento si concepisce solo — secondo la giurisprudenza della Corte — in funzione della tutela che devono garantirgli i giudici nazionali.

— Per ragioni di buon senso si dovrebbe ammettere che non può sussistere diritto di stabilimento senza la possibilità di far riconoscere e sancire detto diritto e senza possibilità di costringere gli Stati membri alla sua osservanza. Appare evidente la necessità di un vero ricorso giurisdizionale con effetto sospensivo.

— Il ricorso al Consiglio di Stato non è sufficiente. Lo straniero che negli otto giorni successivi alla notifica della decisione con cui si nega il permesso di residenza non ha adito la commissione consultiva per gli stranieri, decade dal diritto di adire il Consiglio di Stato; ora, la brevità del termine prescritto impedisce molto sovente in pratica di adire la commissione per gli stranieri e quindi, nella maggior parte dei casi, di adire il Consiglio di Stato. È dunque essenziale che il ricorso alla magistratura venga considerato come vero ricorso con effetto sospensivo.

e) È innegabile che talvolta vi possano essere gravi motivi per espellere immediatamente uno straniero, che mal si conciliano con la procedura con effetto sospensivo. Questa deroga va però intesa in senso restrittivo, così da evitare gli abusi. Sarebbe necessario assoggettare a sindacato questa facoltà; l'amministrazione non può giudicare insindacabilmente dell'urgenza di un'espulsione.

Si dovrebbe dunque rispondere alla seconda questione che se uno Stato membro si riserva il diritto, nei casi urgenti debitamente giustificati, di espellere un cittadino dei paesi comunitari, nonostante questi abbia impugnato il provvedimento, questo Stato ha tuttavia l'obbligo di garantire allo straniero espulso la possibilità di contestare l'urgenza in sede giurisdizionale, anche se solo mediante un procedimento sommario e speciale, come ad esempio il procedimento d'urgenza.

Il *Governo del Regno del Belgio,* dopo aver elencato le disposizioni di legge nazionali e comunitarie, vigenti in Belgio in materia di stabilimento, specie il RD 21 dicembre 1965 relativo alle condizioni di entrata, di soggiorno e di stabilimento

degli stranieri in Belgio e la legge 28 marzo 1952 sulla polizia degli stranieri, più volte modificata, elenca i mezzi d'impugnazione di cui possono avvalersi in Belgio gli stranieri colpiti da provvedimenti di allontanamento.

A — Quanto al problema dell'effetto sospensivo

a) È pacifico che i ricorsi esperibili a norma dell'art. 9 della direttiva n. 64/221, salvo urgenza debitamente giustificata, hanno effetto sospensivo. Il loro carattere sospensivo emerge dal tenore di detta disposizone, che prescrive agli Stati membri di allestire un procedimento dinanzi ad un'autorità diversa da quella competente ad adottare la decisione di rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno o la decisione di allontanamento. Questo procedimento va istituito se non sono previsti mezzi di impugnazione giurisdizionale o se i mezzi di impugnazione sono limitati alla legittimità della decisione o se non hanno effetto sospensivo. Il legislatore belga ha adeguato la legge nazionale onde armonizzarla con questa direttiva; egli ha quindi istituito un procedimento speciale, quello contemplato dall'art. 3 bis della legge 28 marzo 1952 sulla polizia degli stranieri, come modificata dalla legge 1° aprile 1969.

b) Il raffronto tra l'art. 9 della direttiva n. 64/221 e il procedimento istituito per l'impugnazione dinanzi alla commissione consultiva per gli stranieri consente di affermare che il legislatore belga ha istituito un procedimento conforme a detta direttiva.

Le carenze rilevate dall'attrice nella causa principale non sono affatto pertinenti. In conclusione, l'addebito più grave è che la commissione consultiva per gli stranieri emette solo un parere; però questo procedimento consultivo è espressamente contemplato dalla direttiva. La commissione consultiva è diversa dall'autorità che decide; la nomina dei membri della commissione ad opera del Ministro della giustizia non pregiudica affatto l'indipendenza del loro operato. Lo straniero può comparire personalmente alle riunioni o farsi assistere da un patrono. La decisione ministeriale di rifiuto, adottata in esito al procedimento dinanzi alla commissione consultiva per gli stranieri, deve costituire oggetto di una nuova decisione ministeriale, sicchè il legislatore belga ha istituito un vero procedimento d'impugnazione ai sensi della direttiva. Le osservazioni del Ministro della giustizia, nonchè la nota che costituisce la relazione alla commissione consultiva, come pure il parere di quest'ultima, sono comunicate allo straniero.

Il ricorso istituito dall'art. 3 bis della legge 28 marzo 1952 è quindi conforme alla direttiva n. 64/221.

c) Oltre al ricorso alla commissione consultiva per gli stranieri e ai ricorsi contemplati dall'art. 8 della direttiva n. 64/221, gli altri ricorsi non hanno carattere sospensivo.

La direttiva non mira ad istituire una gamma di impugnazioni con effetto sospensivo, bensì a garantire allo straniero un procedimento d'impugnazione per svolgere i suoi argomenti dinanzi ad un'autorità diversa da quella che prende la decisione. Ora questo procedimento esiste in Belgio; esso comporta l'obbligo, per l'autorità, di notificare una nuova decisione alla conclusione di detto procedimento, e questa nuova decisione può venir impugnata dinanzi al Consiglio di Stato, sicchè lo straniero dispone, nel-

l'ambito del procedimento amministrativo, di due gradi di giudizio.

Rendere indistintamente sospensivi tutti i procedimenti sarebbe assurdo: l'efficacia di una decisione potrebbe venir paralizzata a tempo indeterminato.

d) In Belgio, la magistratura ordinaria è soltanto competente, nelle controversie vertenti su una decisione amministrativa, a conoscere della legittimità di detta decisione e a condannare all'eventuale risarcimento, ma non ad annullare la decisione. Sarebbe inammissibile la sospensione dell'efficacia di un provvedimento e di una decisione durante il procedimento dinanzi al giudice ordinario. Ciò vale in particolar modo nella fattispecie, in quanto il provvedimento adottato nei confronti dell'attrice nella causa principale non la priva affatto del suo diritto di stare in giudizio, sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dal momento che l'interessata non è affatto privata del suo diritto ad esser giudicata imparzialmente.

La Corte dei diritti dell'uomo, nella sua sentenza del 21 febbraio 1975, nella causa Golder, ha statuito che «il diritto di adire i giudici non è illimitato. Poichè detto diritto è riconosciuto dalla Convenzione, ma non è definito secondo il senso stretto del termine, resta un margine, fuori dei limiti che circoscrivono il contenuto stesso di qualsiasi diritto, per limitazioni implicitamente ammesse». Quindi si è ammesso che il diritto di stare personalmente in giudizio in una causa civile non è — come tale — garantito dall'art. 6 né da alcun'altra disposizione della Convenzione; in ogni modo, l'attrice nel procedimento principale potrebbe comparire personalmente dinanzi al giudice belga durante un soggiorno regolare o se fosse di passaggio in Belgio.

e) L'art. 9 della direttiva n. 64/221 e la Corte di giustizia, nella sentenza Royer, non hanno manifestamente inteso attribuire carattere sospensivo a qualsiasi procedimento, indistintamente. Questa indole dovrebbe venir attribuita essenzialmente ad una procedura particolare, amministrativa, istituita in ciascun Stato membro qualora non vi sia possibilità di esperire azione giurisdizionale oppure se l'azione è data solo per il sindacato di legittimità della decisione o se essa non ha effetto sospensivo. Il procedimento attualmente pendente dinanzi al Tribunal de première instance di Liegi verte incontestabilmente sulla legittimità della decisione impugnata; questo procedimento non ha manifestamente effetto sospensivo, giacchè questa caratteristica va attribuita solo ai procedimenti istituiti o esistenti in base agli artt. 8 e 9 della direttiva.

È pacifico che lo Stato belga ha concesso alla ricorrrente la doppia garanzia menzionata dalla Corte di giustizia nella sentenza Rutili: da un lato, comunicazione dei motivi del provvedimento restrittivo, dall'altro, possibilità di adire dapprima la commissione consultiva per gli stranieri, poi il Consiglio di Stato.

f) È opportuno rilevare che i ricorsi ad effetto sospensivo non comprendono l'azione di risarcimento nei confronti dell'autore della decisione di allontanamento.

B — Quanto al problema dell'urgenza

La questione dell'urgenza insorge al momento dell'esecuzione della decisione con cui si rifiuta il permesso di residenza o si dispone l'allontanamento; comunque il problema insorge solo se la decisione è impugnata dallo straniero e il ricorso così promosso ha carattere sospensivo.

Se il ricorso non ha carattere sospensivo, l'autorità che ha adottato la decisione ha piena facoltà di darle esecuzione; in questo caso il problema dell'urgenza, se essa non fa parte integrante della decisione di allontanamento come elemento formale, è tuttavia di competenza esclusiva dell'autorità amministrativa.

Se il ricorso ha carattere sospensivo, l'autorità che ha emanato la decisione dovrebbe disporre di un potere discrezionale, nel cui esercizio potrebbe aver peso il comportamento stesso dello straniero. Il problema dell'urgenza rientra, in un primo tempo, nella valutazione riservata all'autorità che ha emanato la decisione, se l'interessato continua a vivere nello stesso ambiente che ha determinato la decisione contestata.

Si dovrebbe evitare che, instaurando un procedimento per sindacare l'urgenza del provvedimento, ogni straniero colpito da un provvedimento di allontanamento possa paralizzare o sospendere gli effetti di detto provvedimento durante le more processuali; ciò equivale ad affermare, contrariamente alle finalità della direttiva n. 64/221, che qualsiasi procedimento promosso dinanzi a qualsiasi magistrato per far sindacare l'urgenza del provvedimento, ha indole sospensiva.

Il *Governo del Regno di Danimarca,* circa il punto B, ultimo paragrafo del primo gruppo di questioni sottoposte nell'ordinanza di rinvio, dopo aver ricordato il diritto vigente in Danimarca in materia di impugnazione delle decisioni di allontanamento, osserva che non si può arguire dalle disposizioni degli artt. 8 e 9 della direttiva n. 64/221 che il cittadino straniero ha il diritto di rimanere nel paese finchè non si sia conclusa la procedura che lo riguarda, se il sistema giuridico vigente in questo Stato stabilisce che un ricorso ha — in una precedente fase del procedimento — effetto sospensivo. Non è nemmeno indispensabile riconoscere all'interessato il diritto di soggiornare nel paese finchè è in corso il procedimento giurisdizionale, semprechè l'esercizio dei diritti di un cittadino possa venir garantito anche in forma meno diretta. Si dovrebbe risolvere la questione sollevata nel senso che il diritto comunitario non conferisce effetto sospensivo all'impugnazione giurisdizionale di una decisione amministrativa.

Il *Governo della Repubblica francese* assume che la direttiva n. 64/221 ha inteso riferirsi, con gli artt. 8 e 9, solo alle impugnazioni degli atti amministrativi con cui si rifiuta un permesso di soggiorno, escludendo tutte le altre e, in particolare, le azioni di risarcimento contro l'autorità che ha emanato l'atto contestato. Questa conclusione si trae sia dal tenore stesso dell'art. 8 che dal terzo considerando della direttiva. La direttiva si riferirebbe dunque solo alle impugnazioni giurisdizionali dell'atto litigioso per eccesso di potere o per il sindacato di legittimità e

di merito (art. 8 della direttiva), o qualora dette impugnazioni non abbiano effetto sospensivo o non siano contemplate, ai ricorsi amministrativi dinanzi all'autorità indipendente da quella che ha emanato l'atto (art. 9), nella fattispecie, la commissione consultiva per gli stranieri.

a) Per quel che riguarda il diritto a trattenersi provvisoriamente sul territorio di uno Stato membro, si devono distinguere due ipotesi:

L'art. 8 della direttiva, che si riferisce alle legislazioni nazionali degli Stati membri come sono state emendate conformemente all'art. 10 della direttiva, attribuisce agli interessati la facoltà di impugnare gli atti amministrativi dinanzi al giudice. Se sceglie questa via, l'interessato deve poter impugnare l'atto per lui lesivo entro un termine adeguato e il termine minimo di 15 giorni contemplato dall'art. 7 della direttiva, che può venir abbreviato solo nei casi urgenti, pare sufficiente a questo scopo.

L'art. 9 della direttiva rappresenta il minimo indispensabile di garanzia per il soggetto di diritto comunitario nei casi in cui non siano previste le impugnazioni giurisdizionali di cui all'art. 8 o esse non abbiano effetto sospensivo. In questi casi sarebbe opportuno che il provvedimento di espulsione, se è stato emanato, non venga posto ad esecuzione finchè l'interessato non si sia presentato dinanzi all'autorità di cui all'art. 9, n. 1, 2° comma ed abbia potuto svolgere personalmente gli argomenti a sua difesa, a meno che non si oppongano ragioni di sicurezza della Stato (art. 9, n. 2). La Corte di giustizia ha ammesso, nella sentenza Royer, che l'esperimento di un ricorso di cui agli artt. 8 e 9 non ha effetto sospensivo, a condizione che l'interessato abbia avuto modo di percorrere tutto l'iter processuale di cui all'art. 9, n. 1.

b) Dare al problema una soluzione in termini che implichino la presenza, sul territorio dello Stato, dell'interessato durante tutta la pendenza del procedimento, equivarrebbe a conferire al ricorso un effetto sospensivo, il che sarebbe contrario e alla direttiva e alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Si dovrebbe confermare la sentenza Royer, che garantisce appieno la tutela dei diritti dei cittadini, pur consentendo agli Stati membri di svolgere efficacemente un'azione di polizia nell'interesse della pubblica sicurezza. Se così non fosse, ogni provvedimento d'espulsione verrebbe paralizzato da procedimenti dilatori, il che priverebbe, in pratica, gli Stati membri della facoltà di espellere gli stranieri indesiderabili.

La *Commissione* osserva che le questioni sottoposte alla Corte presentano aspetti di diritto nazionale, di diritto comunitario e di diritto internazionale difficilmente separabili tra loro, in quanto il giudice proponente ricerca il senso degli artt. 8 e 9 della direttiva n. 64/221 in funzione, da una parte, della distinzione — fatta dal diritto belga — tra ricorsi amministrativi ed azioni a tutela dei diritti soggettivi della sfera privatistica, e, dall'altra, della nozione di giudizio imparziale. Sotto il profilo del diritto comunitario, le questioni potrebbero così formularsi:

a) Dal momento che il diritto di soggiorno per esercitare un'attività eco-

nomica, nella fattispecie subordinata, è riconosciuto come diritto soggettivo, se le garanzie processuali nei confronti di qualsiasi decisione delle autorità, con cui si fa ostacolo all'esercizio di detto diritto per motivi di ordine pubblico, contemplate dalla direttiva n. 64/221, come è stata interpretata nella sentenza Royer, valgano nei confronti di qualsiasi azione con cui si contesta la validità della decisione di cui sopra.

b) Se nel diritto di impugnazione attribuito al singolo dagli artt. 8 e 9 della direttiva e che va esercitato prima che una decisione di allontanamento possa esser messa ad esecuzione (sentenza Royer) rientri qualsiasi contestazione giurisdizionale che può insorgere tra il titolare del diritto di soggiorno e le autorità pubbliche di uno Stato membro che fanno ostacolo a detto diritto, come ad esempio una domanda di risarcimento nei confronti di detto Stato, e ciò anche qualora sia stata rispettata la procedura di cui all'art. 9, n. 2. In altri termini, se l'effetto sospensivo sia insito in qualsiasi tipo di impugnazione previsto dal diritto nazionale.

d) Se l'urgenza, debitamente giustificata, riconosciuta nella sentenza Royer come presupposto che giustifica l'esecuzione provvisoria di una decisione di allontanamento nonostante essa sia stata impugnata, per qualsiasi motivo, rientri nella sfera degli elementi di cui può conoscere il giudice adito per garantire la salvaguardia del diritto di soggiorno oppure se la sua valutazione sia lasciata alla sola autorità amministrativa che ha adottato la decisione.

A — Sul primo gruppo di questioni (due prime questioni)

a) Le garanzie processuali sono essenziali alla tutela del diritto di soggiorno che il Trattato conferisce direttamente ai beneficiari della libera circolazione delle persone. Risulta dalla sentenza Royer che una decisione di allontanamento non può venir posta in esecuzione, salvo casi d'urgenza debitamente giustificata, prima che l'interessato abbia avuto modo di avvalersi dei mezzi d'impugnazione di cui agli artt. 8 e 9 della direttiva. A questo proposito è inutile distinguere se viene rifiutato il rilascio del primo permesso di soggiorno, e nel contempo si invita il richiedente a lasciare il territorio, oppure se si è deciso di espellere lo straniero che già detiene un permesso di soggiorno. Quindi, dato che l'espulsione è determinata dagli stessi motivi nei due casi, il comportamento personale di cui si fa carico allo straniero dovrebbe, secondo la giurisprudenza della Corte, rappresentare una minaccia reale e indiscutibilmente grave per l'ordine pubblico, che viene a ledere un interesse fondamentale della società e, dovendosi fornire le stesse garanzie processuali, l'esecuzione della decisione di allontanamento dovrebbe venir sospesa finchè non sono esauriti i mezzi di impugnazione spettanti all'interessato.

b) A questo proposito, la direttiva, al n. 2 dell'art. 9, prevede espressamente la ipotesi del rifiuto di rilasciare il primo permesso di soggiorno per ovviare all'

inesistenza di un mezzo d'impugnazione con effetto sospensivo; questa precauzione si giustifica proprio con l'indole generalmente sommaria, senza reali garanzie, delle decisioni di allontanamento degli stranieri ancora sprovvisti di permesso di soggiorno.

c) L'art. 8 della direttiva si applica indifferentemente a tutte le decisioni, anteriori o posteriori al rilascio di un primo permesso di soggiorno, che hanno l'effetto di far ostacolo al diritto di soggiorno per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. Quindi, l'intervento dell'autorità di cui all'art. 9, n. 2 (per il Belgio: la commissione consultiva per gli stranieri) non esaurisce affatto le garanzie processuali offerte all'interessato e, in particolare, non esaurisce i mezzi di impugnazione offerti dal diritto nazionale nei confronti della decisione adottata in esito al parere di detta commissione.

d) Sotto l'aspetto del diritto comunitario, l'indole del tipo d'impugnazione contemplata dal diritto nazionale nei confronti delle decisioni amministrative di espulsione ha poca importanza. Il divario che sotto questo aspetto esiste tra i vari Stati membri non consentirebbe di applicare uniformemente l'art. 8 della direttiva se si dovesse tener conto delle particolarità di ciascun diritto nazionale; è irrilevante la distinzione tra le competenze dei giudici ordinari e quelle dei giudici amministrativi, non operata in alcuni Stati membri.

Se il diritto belga prevede l'impugnazione, dinanzi al giudice ordinario, della decisione di espulsione di un cittadino di uno Stato membro, non solo l'art. 8 della direttiva si applica a detto mezzo d'impugnazione, bensì, per questa stessa regione, si deve osservare anche il principio sancito nella sentenza Royer, secondo cui è paralizzata l'esecuzione del provvedimento fino ad esaurimento di questo mezzo di impugnazione.

e) Si dovrebbero dunque risolvere come segue le questioni del primo gruppo:

Un provvedimento di allontanamento, posteriore o anteriore al rilascio del primo permesso di soggiorno, nei confronti di un cittadino di uno Stato membro, titolare del diritto fondamentale di soggiornare sul territorio di un altro Stato membro in virtù delle disposizioni del Trattato, non può venir posto in esecuzione, salvo casi d'urgenza debitamente giustificati, finchè non sono esauriti i mezzi d'impugnazione che l'interessato può esperire contro detto provvedimento e ciò indipendentemente dal tipo di mezzi d'impugnazione contemplati dal diritto interno e dal giudice adito.

B — Sulle questioni del secondo gruppo (terza questione)

a) La clausola dell'urgenza, che autorizza le autorità nazionali a porre in esecuzione un provvedimento di espulsione prima che siano esauriti i mezzi di ricorso, è una disposizione particolarmente pericolosa per la tutela dei diritti soggettivi. Se la messa in atto fosse affidata al solo potere discrezionale dell'autore del provvedimento, questi potrebbe, in questo modo, ridurre notevolmente ed anche paralizzare totalmente le garanzie pro-

cessuali volute dal legislatore comunitario e precisate dalla Corte nella sentenza Royer. Qualsiasi provvedimento di espulsione messo in atto implica conseguenze gravi e sovente irrimediabili per l'interessato, anche se poi viene annullato. Se al sindacato del giudice competente fossero sottratti l'urgenza e i motivi che la giustificano, l'efficacia del sindacato giurisdizionale perderebbe molta della sua efficacia.

b) La soluzione del secondo gruppo di questioni dovrebbe dunque essere data nel senso che l'urgenza invocata dall'autorità amministrativa per dare immediata esecuzione ad un provvedimento d'espulsione, malgrado sia stato impugnato, è soggetta, come il provvedimento stesso, al sindacato e all'apprezzamento del giudice che deve conoscere dell'impugnazione.

III — La fase orale del procedimento

La sig.ra Pecastaing, attrice nella causa principale, rappresentata dall'avvocato Luc Misson, del foro di Liegi, il Governo del Regno del Belgio, rappresentato dall'avvocato Dominique Drion, assistito dal sig. J. C. Godfroid, consigliere giuridico presso il Ministero della giustizia, ufficio degli stranieri, e la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico Jean-Claude Séché, hanno svolto osservazioni orali ed hanno risposto a taluni quesiti della Corte all'udienza del 10 gennaio 1980.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 31 gennaio 1980.

In diritto

1 Con ordinanza 18 giugno 1979, pervenuta in cancelleria il 21 dello stesso mese, il Presidente del Tribunal de première instance di Liegi, adito per un provvedimento d'urgenza, ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, talune questioni relative all'interpretazione 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 di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, pag. 850), allo scopo di valutare la ricevibilità di un ricorso proposto da una cittadina francese e inteso ad ottenere, nell'ambito di un' azione civile, la sospensione dell'esecuzione del provvedimento di espulsione adottato nei confronti della stessa dalla polizia belga.

Sull'applicazione della direttiva n. 64/221 in Belgio

2 Dalle informazioni assunte in corso di causa risulta che il Belgio non ha emanato disposizioni legislative particolari per l'applicazione dell'art. 8 della direttiva. È infatti pacifico che i rimedi esperibili, in materia amministrativa, dinanzi al Consiglio di Stato belga sono accessibili a chiunque, a prescindere dalla cittadinanza, e, di conseguenza, le persone menzionate dall'art. 1 della direttiva hanno la possibilità di promuovere un ricorso giurisdizionale contro i provvedimenti di polizia emessi nei loro confronti. Per quanto concerne l'applicazione dell'art. 9, il Belgio ha adottato, con legge 1° aprile 1969 (Moniteur Belge, pag. 6182), una disposizione intesa ad attribuire, alle persone menzionate dalla direttiva, il diritto di adire la «commissione consultiva» istituita dall'art. 10 della legge 28 marzo 1952 sulla polizia degli stranieri. In base al regio decreto 22 dicembre 1969 (Moniteur Belge, 1970, pag. 1402), le persone alle quali sia stato rifiutato il permesso di residenza o nei confronti delle quali sia stato adottato un provvedimento d'espulsione prima ancora del rilascio di tale permesso possono presentare un reclamo alla suddetta commissione, indirizzando apposita domanda al Ministro della giustizia entro otto giorni dalla data in cui hanno avuto conoscenza del provvedimento che le riguarda.

3 Dalle informazioni ottenute in corso di causa risulta che, secondo la giurisprudenza amministrativa in materia, lo straniero che abbia omesso di adire la commissione consultiva entro il termine prescritto decade dal diritto di adire il Consiglio di Stato. Il Governo belga, rispondendo a taluni quesiti posti dalla Corte, ha inoltre precisato che, secondo la prassi seguita dall'amministrazione, lo straniero colpito da un provvedimento di polizia non viene informato, al momento in cui questo gli viene notificato, né della possibilità di presentare reclamo alla commissione amministrativa, né del termine entro il quale il reclamo va presentato, né delle conseguenze che possono derivare, per quanto concerne l'ulteriore ricorso giurisdizionale, dalla mancata adizione della commissione.

Sui fatti che hanno dato origine al ricorso

4 Risulta dall'ordinanza di rinvio e dal fascicolo che l'attrice nella causa principale entrava regolarmente in Belgio l'8 ottobre 1977 e lavorava come cameriera in taluni bar della zona di Liegi, noti alla polizia per il loro carattere equivoco dal punto di vista della moralità. L'8 novembre 1977 l'interessata, che nel frattempo si era fatta iscrivere nell'anagrafe del comune nel cui terri-

torio soggiornava, chiedeva l'autorizzazione a stabilirsi in Belgio per svolgervi un'attività lavorativa subordinata. La polizia belga, chieste informazioni ai competenti servizi francesi, apprendeva che la stessa aveva in precedenza esercitato la prostituzione nel suo paese d'origine e nella Repubblica federale di Germania. In base a tali informazioni, il Ministero della giustizia, Amministrazione della pubblica sicurezza, ufficio stranieri, adottava il 3 maggio 1978 una decisione con cui si rifiutava all'attrice il permesso di residenza e le si ingiungeva di lasciare il paese entro quindici giorni con l'avvertenza che, qualora non avesse ottemperato all'ingiunzione, essa sarebbe stata arrestata e incarcerata per essere poi accompagnata alla frontiera. Tale provvedimento, nel quale l'insediamento dell'interessata in Belgio era giudicato «indesiderable per motivi d'ordine pubblico», veniva notificato alla stessa il 16 maggio 1978. L'attrice presentava immediatamente reclamo alla commissione consultiva per gli stranieri. Siccome tale organo, nel parere emesso il 14 dicembre 1978, dichiarava giustificato il rifiuto del permesso di residenza, l'ufficio stranieri, con provvedimento 12 gennaio 1979, ribadiva l'ingiunzione all'interessata di lasciare il paese, adducendo sostanzialmente gli stessi motivi esposti nel primo provvedimento e contemplando le medesime misure coercitive.

5 È assodato che l'interessata non ha proposto ricorso contro tale provvedimento dinanzi al Consiglio di Stato. Essa dichiara di non averlo fatto perché detto provvedimento non va considerato atto suscettibile d'impugnazione, e solo i provvedimenti di espulsione adottati sotto forma di decreto ministeriale possono, secondo la giurisprudenza, essere impugnati dinanzi al Consiglio di Stato. L'attrice ha invece adito il Tribunal de première instance di Liegi chiedendogli di condannare lo Stato belga al risarcimento dei danni in ragione dell'asserita illegittimità del provvedimento adottato nei suoi confronti. Nel contempo essa ha chiesto che venisse disposta, in via d'urgenza, la sospensione dell'esecuzione del provvedimento d'espulsione, in attesa che il tribunale adito si fosse pronunziato nel merito.

6 Al fine di poter statuire su tale domanda, il giudice nazionale ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni:

interpretando gli artt. 8 e 9 della direttiva n. 64/221 nella sentenza Royer pronunciata l'8 aprile 1976 nella causa 48/75, la Corte, sulla base dei punti 52-62 della motivazione, ha dichiarato, al 4° punto del dispositivo, che:

«il provvedimento d'espulsione non può essere eseguito, salvo in caso d'urgenza comprovata, nei confronti di una persona protetta dal diritto comuni-

tario, prima che l'interessato sia stato in grado di esperire i ricorsi consentitigli dagli artt. 8 e 9 della direttiva n. 64/221».

Primo gruppo di questioni

A — Se i ricorsi di cui si parla nella sentenza comprendano quelli di cui all'art. 9, n. 2, della direttiva n. 64/221, disciplinati all'art. 1 della legge belga 1° aprile 1969 (ora art. 3 bis della legge 28 marzo 1952 sulla polizia degli stranieri) e cioé: le domande di revisione contro il diniego del rilascio del primo documento di soggiorno e quelle contro i provvedimenti di espulsione adottati prima del rilascio di tale documento (Conseil d'Etat de Belgique: sentenza 17.722 del 18 giugno 1976 e sentenza 18.609 del 2 dicembre 1977; Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1977, pag. 1381).

Dal momento che sembra certo, in base all'art. 8 della direttiva, che i ricorsi sospensivi comprendono i ricorsi di annullamento consentiti dalla legislazione nazionale contro gli atti amministrativi, se questi ricorsi comprendano anche l'esperimento dell'azione di responsabilità civile contro chi ha adottato il provvedimento di espulsione.

In altre parole, se l'effetto sospensivo sia una norma di procedura limitata all'esercizio dei rimedi giurisdizionali diretti ovvero debba ritenersi un adattamento, a favore delle persone tutelate dal diritto comunitario, del diritto fondamentale di ciascuno ad un processo civile equo.

B — In via più generale: se nelle controversie tra il cittadino di uno Stato membro della Comunità europea ed un'autorità pubblica di un altro Stato membro, controversie vertenti su diritti e obbligazioni di carattere civile (ai sensi dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo), in esecuzione di norme di diritto comunitario, il diritto a un processo equo implichi che al cittadino in questione debba garantirsi l'effettiva possibilità di adire personalmente i tribunali dell'altro Stato membro.

In caso affermativo, se sia possibile dedurre dal combinato disposto della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e del diritto comunita-

rio che il cittadino in questione ha il diritto di trovarsi di persona nel territorio dello Stato cui si oppone in giudizio, in pendenza della causa, nonostante qualsiasi provvedimento amministrativo di espulsione, salvo il caso d'urgenza debitamente comprovata.

Secondo gruppo di questioni:

In caso d'urgenza debitamente comprovata, se il provvedimento di espulsione possa essere eseguito nonostante la presentazione di un ricorso.

Se l'urgenza sia parte integrante del provvedimento d'espulsione, di guisa che l'accertamento della sua sussistenza è di competenza esclusiva dell'autorità amministrativa che ha adottato il provvedimento.

Se essa non sia invece collegata all'esercizio dell'azione giurisdizionale e vada pertanto valutata, in caso di controversia, dal tribunale dinanzi al quale l'azione è stata esperita.

7 Dette questioni, nel loro complesso, mirano alla determinazione degli obblighi derivanti, per gli Stati membri, dagli artt. 8 e 9 della direttiva n. 64/221 per quanto concerne le garanzie giurisdizionali che vanno attribuite alle persone nei cui confronti siano stati adottati provvedimenti di espulsione. Più particolarmente, si chiede che vengano precisati gli obblighi incombenti agli Stati membri, in forza della direttiva, per quanto concerne l'efficacia sospensiva dei ricorsi proposti contro detti provvedimenti o la possibilità di ottenere la sospensione di questi, nonché la valutazione della nozione di urgenza di cui all'art. 9 della direttiva. Nel sollevare tali questioni, il giudice nazionale si richiama sia a taluni principi stabiliti dalla Corte nella sentenza 8 aprile 1976 (causa 48/75, *Royer;* Racc. pag. 497) sia alla nozione di «processo equo» che figura all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Sull'interpretazione dell'art. 8 della direttiva

8 Le questioni concernenti l'interpretazione dell'art. 8 sono intese, in sostanza, a stabilire se le impugnazioni ammesse in uno Stato membro in forza di tale

disposizione comprendano, oltre ai ricorsi dinanzi al giudice amministrativo miranti all'annullamento di provvedimenti in materia di polizia degli stranieri, anche i rimedi esperibili dinanzi agli altri giudici, e se l'esperimento di tali rimedi abbia efficacia sospensiva, nel senso che l'interessato ha il diritto di dimorare nel territorio dello Stato che ha emesso il provvedimento impugnato fintantoché sia pendente la causa da esso intentata.

9 A termini dell'art. 8, «avverso il provvedimento di diniego di 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».

10 Tale disposizione qualifica le decisioni contemplate dalle direttiva «atti amministrativi» e fa obbligo a ciascuno Stato membro di permettere a qualsiasi persona colpita da siffatti provvedimenti di esperire gli stessi rimedi consentiti ai suoi cittadini contro gli atti dell'amministrazione. Di conseguenza, uno Stato membro non può, senza venir meno all'obbligo impostogli dall'art. 8, subordinare l'ammissibilità dei ricorsi proposti dalle persone contemplate dalla direttiva a requisiti formali o procedurali particolari, meno favorevoli di quelli che si applicano ai ricorsi promossi dai suoi cittadini avverso gli atti dell'amministrazione. Pertanto, dev'essere consentito a qualsiasi persona cui si applica la direttiva di impugnare qualsiasi provvedimento che possa dar luogo ad espulsione prima che questo venga eseguito.

11 L'art. 8 non indica i giudici dinanzi ai quali vanno eventualmente esperite le impugnazioni cui esso si riferisce. La soluzione di tale questione dipende dall'organizzazione giudiziaria di ciascuno Stato membro. Ne consegue che, qualora, in uno Stato membro, gli atti amministrativi possano essere impugnati dinanzi al giudice ordinario, le persone che rientrano nella sfera d'applicazione della direttiva n. 64/221 vanno trattate alla stessa stregua dei cittadini di detto Stato per quanto concerne la possibilità di valersi dei rimedi esperibili dinanzi a tale giudice avverso gli atti dell'amministrazione. Ne consegue inoltre che, qualora in uno Stato membro il giudice amministrativo non avesse il potere di sospendere l'efficacia di un provvedimento amministrativo mentre tale potere fosse attribuito ai giudici ordinari, detto Stato sarebbe tenuto a consentire alle persone comprese nella sfera d'applicazione

della direttiva di presentare a questi giudici una domanda di sospensione alle stesse condizioni dei suoi cittadini. Va però sottolineato che tali possibilità dipendono essenzialmente dall'organizzazione giudiziaria e della ripartizione delle competenze giurisdizionali nei vari Stati membri, giacché l'art. 8 fa unicamente obbligo agli Stati di accordare alle persone tutelate dal diritto comunitario possibilità d'impugnazione che non siano meno favorevoli di quelle concesse ai loro cittadini in materia d'impugnazione degli atti amministrativi.

12 L'art. 8 non stabilisce invece nessun obbligo specifico per quanto riguarda l'eventuale efficacia sospensiva delle impugnazioni spettanti alle persone contemplate dalla direttiva. Poiché tale articolo dispone che l'interessato deve poter impugnare il provvedimento emesso nei suoi confronti, se ne deve inferire, come la Corte ha affermato nella sentenza *Royer* (punto 60 della motivazione), che al provvedimento di espulsione non può essere data esecuzione — tranne che in caso d'urgenza — prima che l'interessato abbia avuto la possibilità di espletare le formalità necessarie per la proposizione del ricorso. Non è però lecito desumere dalla stessa disposizione che l'interessato abbia il diritto di dimorare nel territorio dello Stato cui si oppone in giudizio per tutta la durata del procedimento da esso promosso. Tale interpretazione, che avrebbe l'effetto di conferire all'interessato il potere di sospendere unilateralmente, mediante l'impugnazione, l'efficacia del provvedimento adottato nei suoi confronti, sarebbe incompatibile con lo scopo della direttiva, che consiste nel conciliare le esigenze dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e della sanità pubblica con le garanzie che vanno accordate alle persone interessate dai provvedimenti di cui trattasi.

13 Al giudice di rinvio va pertanto risposto che l'art. 8 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. L'art. 8 impone agli Stati membri l'obbligo di garantire alle persone contemplate dalla direttiva una tutela giurisdizionale che non sia meno favorevole di quella ch'essi attribuiscono ai loro cittadini in caso d'impugnazione degli atti dell'amministrazione, ivi compresa, se del caso, la sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati. Non si può invece desumere dall'art. 8 l'obbligo, per gli Stati membri, di ammettere la presenza di uno straniero nel loro territorio nelle more del giu-

dizio, a condizione ch'egli possa cionondimeno fruire di un processo equo ed essere in grado di far valere tutti i suoi mezzi di difesa.

Sull'interpretazione dell'art. 9 della direttiva n. 64/221

14 Per quanto concerne l'interpretazione dell'art. 9, la Corte è invitata a precisare, in primo luogo, in quale misura si debba garantire agli interessati la sospensione dei provvedimenti in materia di polizia degli stranieri onde consentire loro di avvalersi effettivamente dei rimedi da essi esperibili, e, in secondo luogo, se l'urgenza di cui all'art. 9 debba essere valutata esclusivamente dall'autorità amministrativa oppure possa essere valutata, in caso di controversia, dall'autorità giudiziaria.

15 L'art. 9 della direttiva n. 64/221 ha una funzione complementare rispetto all'art. 8. Esso mira ad attribuire alle persone colpite da uno dei provvedimenti contemplati dalla direttiva una garanzia procedurale minima in tre ipotesi specifiche che così definisce al n. 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». Nella prima di tali ipotesi, il reclamo ad una «autorità competente» diversa da quella cui spetta l'adozione del provvedimento, ha la funzione di ovviare alla mancanza di ricorsi giurisdizionali. Nel secondo caso, l'intervento dell'autorità competente mira a permettere l'esame approfondito della situazione dell'interessato, ivi compresa l'opportunità del provvedimento, prima che questo venga definitivamente adottato. Nella terza ipotesi, tale procedimento deve consentire all'interessato di chiedere e, se del caso, ottenere la sospensione dell'esecuzione del provvedimento che si intende adottare, ovviando così all'impossibilità di ottenere tale sospensione dall'autorità giudiziaria.

16 Ne consegue che gli Stati membri non possono applicare l'art. 9 della direttiva in modo da ridurre o escludere, in pratica, per le persone che rientrano nella sfera d'applicazione della direttiva, la possibilità di avvalersi dei rimedi loro spettanti in forza dell'art. 8.

17 Quanto all'interpretazione dell'art. 9 considerato in sé e per sé, va ricordato che, come la Corte ha avuto occasione di affermare nella sentenza *Royer* (punto 59 della motivazione), tranne in caso d'urgenza il reclamo all'«autorità competente» contemplato da tale articolo deve precedere il provvedimento d'espulsione. In particolare, nel caso in cui uno Stato membro abbia applicato l'art. 9 per sopperire all'assenza di efficacia sospensiva dei ricorsi giurisdizionali esperibili, tale norma verrebbe resa praticamente inefficace qualora — fatti sempre salvi i casi d'urgenza — l'esecuzione del provvedimento che s'intende adottare non fosse differita al momento in cui la suddetta autorità si sia pronunziata (sentenza *Royer,* punto 61 della motivazione).

18 Risulta dall'art. 9 che il provvedimento di espulsione può essere eseguito non appena il parere di cui trattasi sia stato emesso e portato a conoscenza dell'interessato, restando sempre salvo il diritto di quest'ultimo di dimorare nel territorio dello Stato interessato il tempo necessario per esperire il rimedio consentitogli in forza dell'art. 8 della direttiva.

19 Per quanto concerne infine la questione dell'urgenza, dall'art, 9, n. 1, 1° comma, risulta che la valutazione di questa, nei casi debitamente giustificati, spetta all'autorità amministrativa e che l'espulsione dal territorio può, in tali casi, aver luogo ancor prima che l'«autorità competente» sia stata in grado di emettere il suo parere.

20 Le questioni sollevate dal giudice a quo vanno pertanto risolte nel senso che il procedimento d'esame e di parere di cui all'art. 9, destinato ad ovviare alle carenze delle impugnazioni contemplate dall'art. 8, non ha lo scopo di attribuire ai giudici una competenza supplementare in materia di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti contemplati dalla direttiva né quello di attribuire loro il controllo sull'urgenza di un provvedimento di espulsione. L'esercizio di tali funzioni da parte dei giudici nazionali rientra nell'art. 8 della direttiva. La portata di questa disposizione non può tuttavia essere limitata dai provvedimenti adottati da uno Stato membro in forza dell'art. 9.

Sulla questione della necessità di un «processo equo» (art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo)

21 Il giudice nazionale, considerando, a quanto pare, che i diritti oggetto della controversia di cui è stato chiamato a conoscere hanno natura «civile», chiede inoltre se, prescindendo dalla direttiva n. 64/221, si debba garantire il rispetto, nell'ordinamento giuridico comunitario, degli imperativi dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a norma del quale ognuno ha diritto ad un'equa e pubblica udienza, entro un termine ragionevole, dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge, ai fini della determinazione dei suoi diritti e obblighi di natura civile o della fondatezza di qualsiasi accusa in materia penale formulata nei suoi confronti.

22 Non appare necessario, nel presente contesto, esaminare tale questione, giacché si può ritenere che la direttiva n. 64/221 sia conforme, per quanto concerne i provvedimenti da essa contemplati, secondo il terzo considerando del suo preambolo, all'esigenza del «processo equo» formulata dall'art. 6 della Convenzione europea, almeno per quel che riguarda il sistema dei ricorsi giurisdizionali di cui all'art. 8 della direttiva stessa, com'è stato sopra precisato. Nel caso presente si può pertanto fare a meno di risolvere, per quanto concerne questo punto, le questioni del giudice nazionale.

Sulle spese

23 Le spese sostenute dal Governo del Regno del Belgio, dal Governo della Repubblica francese, dal Governo del Regno di Danimarca 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 ha il carattere di un incidente sollevato, nell'ambito di un procedimento sommario, dinanzi al Presidente del Tribunal de première instance di Liegi, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

ponunziandosi sulle questioni sottopostele dal Presidente del Tribunal de première instance di Liegi, adito per un provvedimento d'urgenza, con ordinanza 18 giugno 1979, dichiara:

1° L'art. 8 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento ed il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, 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.

Questa disposizione impone agli Stati membri l'obbligo di garantire alle persone contemplate dalla direttiva una tutela giurisdizionale che non sia meno favorevole di quella che essi attribuiscono ai loro cittadini in caso di impugnazione degli atti dell'amministrazione, ivi compresa, se del caso, la sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati.

Per contro, dall'art. 8 della direttiva n. 64/221 non si può desumere l'obbligo, per gli Stati membri, di ammettere la presenza di uno straniero nel loro territorio nelle more del giudizio, purché egli possa cionondimeno fruire di un processo equo ed essere in grado di far valere tutti i suoi mezzi di difesa.

2° Il procedimento di esame e di parere di cui all'art. 9 della direttiva n. 64/221, destinato ad ovviare alle carenze delle impugnazioni contemplate dall'art. 8, non ha lo scopo di attribuire ai giudici una competenza supplementare in fatto di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti contemplati dalla direttiva né quello di attribuire loro il controllo sull'urgenza di un provvedimento di espulsione.

L'esercizio di tali funzioni da parte dei giudici nazionali rientra nell'art. 8 della direttiva.

La portata di questa disposizione non può tuttavia essere limitata dai provvedimenti adottati da uno Stato membro in forza dell'art. 9 della direttiva.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 marzo 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 31 GENNAIO 1980

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Le norme comunitarie che vi è stato chiesto di interpretare in questa causa pregiudiziale sono gli articoli 8 e 9 della direttiva del Consiglio 64/221 del 25 febbraio 1964, sul 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. Nell'esaminare tali disposizioni bisognerà tener conto anche dei principi inerenti all'equo processo, desumibili dall'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, trattandosi di stabilire quali strumenti processuali di tutela debbano essere a disposizione dei cittadini di Stati membri, che siano colpiti da misure di allontanamento dal territorio di uno Stato membro diverso dal proprio, dove soggiornino od abbiano richiesto di stabilirsi.

I fatti di causa possono essere riassunti come segue.