ficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario. D'altra parte l'art. 177, che autorizza i giudici nazionali a domandare alla Corte di giustizia di pronunziarsi sulla validità e sull'interpretazione di tutti gli atti compiuti dalle istituzioni, senza distinzione, implica il fatto che i singoli possano far valere tali atti dinanzi a detti giudici.

È quindi opportuno esaminare, caso per caso, se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra gli Stati membri ed i singoli.

3. L'art. 3, n. 1, 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 d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, crea in capo ai singoli diritti soggettivi che i medesimi possono far valere in giudizio e che i giudici nazionali devono tutelare.

4. La nozione d'ordine pubblico nel contesto comunitario, specie in quanto autorizza una deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, va intesa in senso stretto, col risultato d'escluderne qualsiasi valutazione unilaterale da parte dei singoli Stati membri senza il controllo delle istituzioni comunitarie.

Non si può tuttavia negare che la nozione di ordine pubblico varia 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 entro i limiti imposti dal trattato.

5. L'art. 48 del trattato CEE e l'art. 3, n. 1, della direttiva n. 221/64 vanno interpretati nel senso che uno Stato membro, il quale intenda adottare provvedimenti restrittivi per motivi d'ordine pubblico, può ritenere elemento costitutivo del comportamento personale dell'interessato l'appartenenza ad un gruppo o ad un'organizzazione, le cui attività sono considerate antisociali, ma non sono vietate a norma di legge. Tali provvedimenti sono leciti anche quando nessuna restrizione viene imposta dallo Stato ai propri cittadini intenzionati a svolgere nell'ambito del citato gruppo od organizzazione un'attività analoga a quella che desidera svolgere il cittadino di un altro Stato membro.

Nel procedimento 41-74,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte dalla Chancery Division of the High Court of Justice d'Inghilterra, nel procedimento dinanzi ad essa pendente tra

YVONNE VAN DUYN,

e

HOME OFFICE (Ministero dell'interno),

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 48 del trattato CEE e dell'art. 3 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 4 aprile 1964, pag. 850),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; C. Ó Dálaigh e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher e M. Sørensen (relatore), giudici;

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Il provvedimento di rinvio e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. La Church of Scientology (Chiesa scientista) è un gruppo religioso sorto negli Stati Uniti d'America che ha creato una propria comunità in Inghilterra, e precisamente ad East Grinstead nel Sussex. Il governo inglese ritiene l'attività del predetto gruppo contraria all'ordine pubblico. Il 25 luglio 1968 il Ministro della sanità dichiarava in sede parlamentare che il governo aveva raccolto prove sufficienti per dimostrare che lo Scientismo è dannoso alla società. Egli affermava, tra l'altro:

«Lo Scientismo è una credenza religiosa su basi pseudo-filosofiche. Il governo è convinto di aver raccolto tutte le prove necessarie a dimostrare che lo Scientismo è dannoso alla società. Tale movimento porta il disaccordo nelle famiglie e diffama i suoi oppositori; i suoi principi assolutistici e le sue pratiche sono una minaccia per la personalità ed il benessere degli illusi che aderiscono al movimento; soprattutto i suoi metodi possono costituire una seria minaccia per la salute di chi li applica. Si sono raccolte prove che anche dei bambini vengono attualmente indottrinati in questa credenza. La legge vigente non consente di vietare l'esercizio del culto scientista, ma il governo ritiene giusto, in considerazione del carattere

estremamente criticabile di tale credenza, fare tutto quanto è possibile per impedirne la diffusione... Cittadini di altri Stati vengono in Inghilterra per studiare lo Scientismo e per lavorare nel cosiddetto Collegio di East Grinstead. La legge vigente consente al governo di impedire il loro ingresso nel paese... ed il governo ha deciso di applicarla nei casi in questione. Vengono pertanto adottati con effetto immediato i seguenti provvedimenti...

(e) Agli stranieri intenzionati a lavorare in una comunità scientista sono negati il permesso di lavoro e gli attestati d'impiego.»

La pratica dello Scientismo non è proibita nel Regno Unito, né vengono imposti (salvo alcune eccezioni di scarso rilievo) divieti nei confronti di cittadini britannici intenzionati ad aderire o a lavorare presso la Chiesa scientista.

2. La sig. na van Duyn è cittadina olandese. Con lettera 4 maggio 1973 le veniva offerto un posto di segretaria presso la comunità scientista di East Grinstead. Decisa ad accettare l'offerta di lavoro, essa giungeva il 9 maggio 1973 all'aereoporto di Gatwick nel Regno Unito, dove veniva interrogata da un funzionario dell'ufficio immigrazione, non otteneva l'autorizzazione ad entrare nel Regno Unito e veniva costretta a ritornare in Olanda quel giorno stesso. Dall'interrogatorio è risultato che la van Duyn aveva già lavorato per sei mesi presso una comunità scientista di Amsterdam, aveva seguito corsi di dottrina scientistica, era una scientista convinta ed intendeva recarsi a lavorare presso una comunità scientista inglese.

L'ingresso nel Regno Unito le veniva rifiutato con la seguente motivazione (contenuta nel documento «rifiuto del permesso d'entrata» consegnato all'attrice dal predetto funzionario dopo l'interrogatorio):

«Lei ha chiesto di entrare nel Regno Unito per lavorare presso la Chiesa scientista. Il Ministero competente ritiene inopportuno concedere il permesso d'entrata a persone operanti nell'interesse o alle dipendenze della predetta organizzazione».

I funzionari dell'ufficio immigrazione hanno in forza del paragrafo 4 (1) dell' Immigration Act 1971 il potere di autorizzare o rifiutare l'ingresso nel Regno Unito. Nella fattispecie l'ingresso è stato vietato in base alle disposizioni emanate dal governo ed all'art. 65 del regolamento sull'immigrazione in relazione al controllo dell'ingresso nel paese (Immigration Rules for Control of Entry), regolamento che ha forza di legge nel Regno Unito. L'art. 65 recita:

«Il permesso di entrare nel paese può venire rifiutato ad ogni passeggero, esclusi moglie e figli minorenni di una persona residente nel Regno Unito, per motivi d'ordine pubblico, quando:

a) il Ministro dell'interno abbia personalmente disposto in tal senso oppure
b) informazioni in possesso dell'ufficio immigrazione giustifichino il rifiuto sulla base di tali motivi, ad esempio se il carattere e la condotta del passeggero oppure la sua partecipazione a determinati gruppi o movimenti fanno ritenere indesiderabile il suo ingresso nel Regno Unito».

3. L'attrice nella causa principale si richiama alle norme comunitarie concernenti la libera circolazione dei lavoratori e, in particolare, all'art. 48 del trattato CEE, al regolamento n. 1612/68 ed all' art. 3 della direttiva n. 221/64 (L'art. 3, n. 1, della direttiva recita: «I provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei confronti del quale essi sono applicati). Essa sostiene che il rifiuto di lasciarla entrare nel Regno Unito è illegittimo e chiede alla High Court di statuire ch'essa ha diritto di risiedere nel Regno Unito per esercitarvi la propria attività lavorativa e di ottenere il permesso d'entrata nel Regno Unito.

La High Court ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte di giustizia, a norme dell'art. 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se l'art. 48 del trattato CEE sia direttamente efficace così da attribuire ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

2. Se la direttiva 221/64, adottata il 25 febbraio 1964 in conformità al trattato CEE, sia direttamente efficace così da attribuire ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

3. Se l'art. 48 del trattato CEE e l'art. 3 della direttiva 221/64/CEE vadano interpretati nel senso che uno Stato membro, il quale è obbligato a fondare un provvedimento adottato per motivi d'ordine pubblico esclusivamente sulla condotta personale dell' interessato, può ritenere elementi costitutivi della medesima

   a) la precedente o attuale appartenenza a gruppi o ad organizzazioni che lo Stato membro considera antisociali, pur senza vietarli a norma di legge;

   b) l'intenzione di lavorare nello Stato membro alle dipendenze dei predetti gruppi od organizzazioni, tenuto conto del fatto che nessuna restrizione viene adottata nei confronti dei cittadini di detto Stato che manifestino lo stesso proposito.

4. Il provvedimento di rinvio emesso dalla High Court il 1° marzo 1974 è pervenuto in cancelleria il 13 giugno 1974.

La sign.na van Duyn, con l'avv. Alan Newman; il Regno Unito, rappresentato dal sig. W. H. Godwin, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal proprio consigliere giuridico, sig. A. McClellan, hanno presentato osservazioni scritte.

Su relazione del giudice relatore, sentite le conclusioni dell'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

Sulla prima questione

La sig. na *van Duyn* e la *Commissione* affermano che l'art. 48 del trattato CEE è direttamente efficace. Esse si richiamano, in particolare, alle sentenze della Corte 4 aprile 1974 (*Commissione* contro *Repubblica francese,* causa 167-73, Racc. 1974, pag. 359) e 21 giugno 1974 (*Reyners* contro *Stato belga,* causa 2-74, Racc. 1974, pag. 631).

Il *Regno Unito* ritiene che la sentenza emessa dalla Corte nella causa 167-73 abbia già risolto il problema, rendendo superflua la presentazione di osservazioni sull'argomento.

Sulla seconda questione

La sign.na *van Duyn* sostiene che l'art. 3 della direttiva 64/221 è direttamente efficace. Richiamandosi alle sentenze 6 ottobre 1970 (*Grad* contro *Finanzamt Traunstein,* causa 9-70, Racc. 1970, pag. 825) e 17 dicembre 1970 (*SpA SACE* contro *Ministero delle finanze della Repubblica italiana,* causa 33-70, Racc. 1970, pag. 1213), essa fa notare che la Corte ha già riconosciuto, in linea di principio, che le direttive possono essere direttamente efficaci.

A parere dell'attrice nella causa principale il criterio per stabilire se una direttiva sia direttamente efficace è identico al criterio valevole per accertare l'efficacia diretta degli articoli del trattato. Come si evince dalle sentenze 19 dicembre 1968 (*Salgoil* contro *Ministero italiano del commercio con l'estero,* causa 13-68, Racc. 1968, pag. 601) e 16 giugno 1966 (*Lütticke GmbH* contro *Hauptzollamt Sarrelouis,* causa 57-65, Racc. 1966, pag. 219), la Corte non ha mai ritenuto neces-

sario negare ad un articolo del trattato l'efficacia diretta solo perché formalmente esso impone un obbligo ad uno Stato membro.

La sig. na van Duyn osserva poi che una direttiva la quale riguardi direttamente un singolo individuo può creare in capo al medesimo dei diritti soggettivi, purché le norme in essa contenute siano chiare e non sottoposte a condizioni, né lascino allo Stato membro interessato una sostanziale discrezionalità circa il risultato da raggiungere. In presenza di tali requisiti diviene irrilevante

a) che la direttiva imponga un obbligo di fare oppure di non fare, o

b) che lo Stato membro possa scegliere la forma e i metodi da esso ritenuti più opportuni per il raggiungimento del risultato prescritto.

Per quanto riguarda il punto (a) è implicito nelle già citate sentenze *Lütticke e Salgoil* che l'efficacia diretta è concepibile anche per un articolo del trattato con cui s'imponga ad uno Stato membro un obbligo di fare. Lo stesso ragionamento vale in relazione alle direttive.

Per quanto riguarda il punto (b) l'art. 189 del trattato distingue espressamente fra il risultato che la direttiva impone di raggiungere, il quale è vincolante, ed i mezzi per raggiungerlo, che sono invece lasciati alla libera scelta dello Stato interessato.

L'art. 3 risponde alle condizioni da cui viene fatta dipendere l'efficacia diretta. Il preambolo della direttiva, in cui è detto che «è opportuno offrire in ogni Stato membro, ai cittadini degli Stati membri, idonei mezzi di ricorso avverso gli atti amministrativi in questo settore» (cioè quando in materia di trasferimento o di soggiorno degli stranieri uno Stato membro invoca motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica), prevede l'efficacia diretta.

L'unico «idoneo mezzo di ricorso» a disposizione del singolo consiste nella possibilità di far valere le norme della direttiva dinanzi ai giudici nazionali. Una pronunzia in tal senso rafforzerebbe senza dubbio la tutela giurisdizionale dei singoli di fronte ai giudici nazionali.

La *Commisisone* osserva che una norma contenuta in una direttiva è direttamente efficace se è chiara e precisa. Essa cita in proposito le sentenze *Grad e SACE* (già ricordate).

Mentre i regolamenti comunitari equivalgono, sotto l'aspetto dell'efficacia diretta, alle norme interne, le direttive possono venir comparate a quelle disposizioni del trattato che impongono obblighi agli Stati membri. Se una direttiva è chiara e precisa e lascia alle autorità nazionali soltanto la scelta dei metodi d'attuazione, essa ha senza dubbio la stessa portata di quegli articoli del trattato che la Corte ha ritenuto direttamente efficaci.

Si può perciò affermare:

a) che il diritto comunitario vincola le autorità nazionali;

b) che, se una disposizione di una direttiva non si traduce in un'identica norma interna, bensì è lasciata per quanto riguarda il risultato da raggiungersi, alla discrezione delle autorità nazionali, il potere discrezionale delle stesse autorità risulta limitato dalla norma comunitaria;

c) che, in simili circostanze, considerato che l'attuazione della direttiva non richiede necessariamente modifiche della legislazione nazionale, è giusto riconoscere al singolo individuo il diritto d'opporsi ad atti lesivi dei suoi interessi, adottati dalle autorità nazionali al di là delle competenze loro spettanti in forza del diritto comunitario.

Secondo la Commissione, l'art. 3 è una fra le norme della direttiva 64/221 che posseggono tutti i requisiti per avere efficacia diretta nello Stato membro cui essa è indirizzata né, inoltre, l'efficacia generale d'una norma può venir pregiudicata da eventuali difficoltà riscontrabili nella sua applicazione ad un singolo caso.

In tale contesto la Commissione esamina la sentenza emessa il 7 ottobre 1968 dal

consiglio di Stato belga nella causa *Corveleyn* (CE 1968, n. 13 146, sentenza 7. 10. 1968, pag. 710).

Poiché le autorità britanniche non hanno ritenuto di dover recepire tale e quale il testo dell'art. 3 della direttiva per conseguire il risultato prescritto, la Commissione puntualizza che, in forza dell'art. 189 del trattato ed alla luce della giurisprudenza comunitaria, l'art. 3 costituisce un obbligo direttamente efficace che limita l'ampio potere discrezionale attribuito ai funzionari dell'ufficio immigrazione dall'art. 65 dello «Statement of Immigration Rules». Essa propone perciò che la questione venga risolta come segue:

Una norma chiara e precisa come l'art. 3 della direttiva 64/221 ha efficacia diretta ed attribuisce ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

Il *Regno Unito* rileva che l'art. 189 del trattato CEE traccia una chiara distinzione fra regolamenti e direttive, attribuendo a ciascun tipo di norma una diversa efficacia. Di conseguenza si potrebbe a prima vista affermare che il Consiglio, emanando una direttiva, invece di un regolamento, ha voluto adottare un provvedimento con effetti diversi da quelli d'un regolamento, vale a dire non integralmente vincolante e non direttamente efficace in tutti gli Stati membri.

Né la sentenza *Grad,* né la sentenza *SACE,* costituiscono dei precedenti dai quali si possa ricavare che è del tutto irrilevante se una norma è contenuta in un regolamento, in una direttiva o in una decisione. In entrambe le cause si discuteva di direttive il cui scopo era semplicemente quello di fissare una data limite per l'adempimento d'obblighi chiari e precisi contenuti nel trattato e nelle norme emanate in base ad esso. Tali esempi dimostrano semplicemente che in determinate circostanze una specifica norma d'una direttiva può avere efficacia diretta. Le norme del provvedimento in esame sono invece completamente differenti. La direttiva 64/221 si propone infatti obiettivi ben più ampi: essa fornisce agli Stati membri indicazioni di vasta portata concernenti tutti i provvedimenti da essi adottati in materia di libertà di movimento dei lavoratori ed il suo art. 10 prevedeva espressamente che gli Stati membri avrebbero emanato le norme necessarie per conformarsi alle sue disposizioni. In effetti il testo stesso dell'art. 3, n. 1, contempla l'adozione di provvedimenti.

Il Regno Unito esamina i soli quattro casi in cui — per quanto gli consta — i giudici nazionali hanno avuto occasione di pronunziarsi sull'efficacia diretta d'una direttiva. Esso rileva che tali precedenti sono di poco aiuto. Tra l'altro, l'effettiva portata della sentenza *Corveleyn* (già citata) è stata oggetto d'un vivace dibattito fra i giuristi belgi e l'opinione prevalente è nel senso che il consiglio di Stato non ha riconosciuto l'efficacia diretta della direttiva, bensì ha applicato la nozione belga d'ordine pubblico, la quale impone di tener conto degli impegni internazionali assunti dal Belgio.

Sulla terza questione

La sig.na *van Duyn* precisa che la prima parte della questione configura l'ipotesi in cui un gruppo organizzato compie attività non proibite dalla legislazione dello Stato membro. In essa non si richiede necessariamente che la persona interessata intenda continuare ad essere membro del suddetto gruppo, bensì è ritenuto sufficiente che ne abbia fatto parte in passato. Sotto questo aspetto la van Duyn osserva che, neppure nel caso in cui una persona abbia fatto parte d'un' organizzazione illegale e sia stata condannata per le attività da essa svolte nell'ambito della suddetta organizzazione, ciò viene considerato dall'art. 3, n. 2, della direttiva 64/221 motivo di per sé sufficiente a giustificare l'adozione da parte dello Stato membro di provvedimenti d'ordine pubblico intesi ad allontanare tale persona.

La semplice appartenenza ad un'organizzazione permessa dalla legge, senza partecipazione alle sue attività, non può co-

stituire un «comportamento». La nozione di comportamento implica logicamente un «agire». Per di più, le attività d'un' organizzazione non possono venir considerate «comportamento personale» d'un individuo per il solo fatto che costui aderisce o ha un tempo aderito all'organizzazione. Una diversa conclusione autorizzerebbe gli Stati membri ad allontanare un individuo con la semplice motivazione che costui ha, nel lontano passato, aderito per breve tempo a gruppi estremistici politici o religiosi tollerati dalla legislazione del proprio paese.

Circa la seconda parte della questione, la sig.na van Duyn ricorda che la libertà di movimento costituisce uno dei principi fondamentali del trattato e che le discriminazioni in base alla nazionalità sono espressamente vietate dall'art. 7 del medesimo. Eventuali deroghe ai suddetti principi fondamentali vanno interpretate in senso restrittivo.

La questione riguarda la discriminazione in base alla nazionalità; essa si riferisce infatti all'ipotesi in cui uno straniero, incensurato, chiede di entrare in uno Stato membro per assumere un impiego presso una organizzazione, per la quale i cittadini dello Stato interessato possono liberamente lavorare. Qualora ritenga che un gruppo organizzato sia dannoso al pubblico interesse, lo Stato membro può adottare soltanto due soluzioni alternative: proibire a chiunque, ivi compresi i propri cittadini, oppure permettere a chiunque, ivi compresi gli stranieri, di lavorare alle dipendenze del predetto gruppo.

La *Commissione* afferma che le nozioni di «ordine pubblico» e di «comportamento personale», enunciate rispettivamente nell'art. 48, n. 3, del trattato e nell'art. 3 della direttiva 64/221, sono nozioni di diritto comunitario. Esse vanno interpretate in relazione al sistema del diritto comunitario, mentre i criteri interpretativi di diritto interno possono entrare in gioco soltanto nel momento della loro applicazione.

In pratica, se ogni Stato membro potesse far valere un proprio concetto dell'ordine pubblico, gli obblighi derivanti dal principio della libertà di movimento dei lavoratori non sarebbero più intesi in modo uniforme nei vari Stati membri. La libertà di movimento può essere mantenuta nell'ambito della Comunità soltanto se tutti gli Stati membri la intendono allo stesso modo. Sarebbe incompatibile con il trattato che uno Stato accogliesse lavoratori d'un altro Stato membro senza reciprocità di trattamento per i propri cittadini nell'applicazione delle norme d'ordine pubblico.

La discriminazione effettuata per motivi d'ordine pubblico da uno Stato membro, il quale impedisce, non già ai propri cittadini, bensì unicamente agli stranieri di assumere un impiego presso un'organizzazione ritenuta dannosa sul piano sociale, ma non vietata dalla legge, viola l'art. 48, n. 2, del trattato. L'art. 3, n. 1, della direttiva precisa che i provvedimenti d'ordine pubblico devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo cui essi si riferiscono. Il diritto comunitario non permette che il comportamento personale possa venir valutato diversamente a seconda della nazionalità dell'interessato.

È degno di considerazione il fatto che l'art. 3 vieta ad uno Stato membro di invocare, come misura di prevenzione generale contro potenziali danni alla società, motivi d'ordine pubblico per rifiutare l'ingresso nel paese ad una persona, il cui comportamento personale non è o non è stato ritenuto contrario all'ordine pubblico nello Stato membro d'origine. Non si nega però che l'appartenenza ad un'organizzazione politica dichiarata fuorilegge nello Stato ospite sia un dato da tener presente nella valutazione del comportamento personale in base alla quale si può rifiutare l'ingresso per motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Esaminando la prima parte della questione il *Regno Unito* affronta tre problemi.

Innanzitutto esso si chiede se l'appartenenza passata od attuale di un individuo

ad un'organizzazione rappresenti un aspetto del comportamento personale. A suo parere, è importante che uno Stato membro possa valutare, ai fini dell'ordine pubblico, l'appartenenza d'una persona ad un gruppo o ad un'organizzazione. Il predetto Stato dovrebbe essere autorizzato ad allontanare la persona nei casi in cui ciò appaia necessario, ad esempio quando l'organizzazione risulti piuttosto indesiderabile dal punto di vista dell'ordine pubblico e la persona interessata abbia stretti legami con la medesima.

In secondo luogo esso osserva che un provvedimento d'ordine pubblico con cui si vieti ad una persona, a causa della sua appartenenza ad una determinata organizzazione, l'ingresso in uno Stato membro, non viola l'art. 3, n. 1, della direttiva. Si può senz'altro ammettere che tale articolo si propone lo scopo d'impedire espulsioni collettive e di costringere le autorità nazionali a vagliare la posizione d'ogni singolo individuo in ogni singolo caso. Tuttavia il predetto obiettivo non proibisce ad uno Stato membro di tener conto dell'appartenenza ad una certa organizzazione e di allontanare, se necessario, un'individuo proprio in ragione di tale appartenenza. L'allontanamento sarà, di volta in volta, giustificato o meno a seconda di come lo Stato membro giudica una data organizzazione.

Sul piano pratico il controllo dell'immigrazione viene svolto da un notevole numero di funzionari. Costoro non possono sicuramente conoscere tutta la documentazione che il loro governo ha raccolto su un certo gruppo organizzato, ma si limitano ad operare sulla base delle istruzioni con cui il governo fornisce loro determinate direttive. È perciò inevitabile che tali direttive riguardino anche certe organizzazioni ritenute antisociali.

Infine il Regno Unito osserva che, se uno Stato membro non ritiene di dover dichiarare illegali le attività d'un'organizzazione, pur considerandole antisociali, ciò non può impedirgli di tener conto dell'appartenenza d'una persona alla predetta organizzazione. Il dichiarare illegale l'attività d'una organizzazione, o l'organizzazione stessa, è competenza di ciascuno Stato. Solo lo Stato può effettuare una simile valutazione, cui esso procederà alla luce delle circostanze particolari che gli sono proprie. È noto, ad esempio, che il Regno Unito pratica una notevole tolleranza nei confronti di organizzazioni con sede nel suo territorio. Nel caso dello Scientismo le ragioni per cui il Regno Unito considera antisociali le attività di tale gruppo sono state illustrate nella dichiarazione fatta in Parlamento il 25 luglio 1968. Gli scientisti hanno tuttora la loro sede centrale in Inghilterra, cosicché essi rappresentano un problema di particolare importanza per il Regno Unito.

Il Regno Unito rileva che il punto b) della questione solleva due problemi.

In primo luogo ci si chiede se il fatto che una persona intenda assumere un impiego presso un'organizzazione del tipo già ricordato costituisca un aspetto del comportamento personale. Il Regno Unito risponde che una simile intenzione è un aspetto senz'altro sostanziale del comportamento d'una persona.

In secondo luogo ci si chiede se una simile intenzione possa ancora venir presa in considerazione quando lo Stato membro non impone alcun divieto ai propri cittadini che manifestano il medesimo proposito.

Il Regno Unito fa notare che, per quanto riguarda l'ingresso di persone in uno Stato, è inevitabile una differenza di trattamento a vantaggio dei cittadini dello Stato. Un cittadino infatti per quanto il suo ingresso possa essere indesiderabile e potenzialmente dannoso, ha sempre titolo ad essere ammesso nel proprio Stato, che è obbligato dal diritto internazionale a riaccogliere i propri cittadini. Il Regno Unito si richiama, *fra l'altro,* all'art. 5, (b), (ii) della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che recita: «Ognuno ha diritto di lasciare qualsiasi paese, compreso il proprio, nonché di ritornare al proprio paese». Uno Stato membro

può, ad esempio, legittimamente rifiutare l'ingresso ad uno straniero drogato, pur essendo invece obbligato ad accogliere un proprio cittadino dedito alla droga.

La sig.na van Duyn, con l'avv. Alan Newman; il Regno Unito, rappresentato dal sig. Peter Gibson, e la Commissione, rappresentata dal sig. Anthony McClellan, hanno svolto le loro osservazioni orali all'udienza del 23 ottobre 1974.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 13 novembre 1974.

In diritto

1 Con ordinanza emessa dal Vice-Chancellor il 1° marzo 1974 e pervenuta in cancelleria il 13 giugno 1974, la Chancery Division della High Court of Justice d'Inghilterra ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, tre questioni relative ad alcune norme di diritto comunitario in tema di libera circolazione dei lavoratori.

2 Dette questioni sono state sollevate nel corso d'un procedimento instaurato da una cittadina olandese contro l'Home Office, che la aveva rifiutato l'ingresso nel Regno Unito per assumere un impiego di segretaria presso la «Church of Scientology» (Chiesa scientista).

3 Il permesso d'entrata era stato negato, in quanto il governo britannico ritiene socialmente dannose le attività svolte dalla succitata organizzazione.

Sulla prima questione

4 Con la prima questione si chiede se l'art. 48 del trattato CEE sia direttamente efficace così da attribuire ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

5 L'art. 48, nn. 1 e 2, dispone che la libera circolazione dei lavoratori è garantita entro la fine del periodo transitorio e ch'essa implica «l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro».

6 Le suddette disposizioni impongono agli Stati membri un obbligo preciso, che non richiede l'emanazione d'alcun ulteriore provvedimento da parte delle istituzioni comunitarie o degli Stati membri e che non lascia a questi ultimi alcuna discrezionalità nella sua attuazione.

7 Il n. 3 dell'art. 48, nel definire i diritti spettanti ai lavoratori in forza del principio di libera circolazione, fa salve le limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

I provvedimenti adottati per i motivi di cui sopra sono tuttavia soggetti al controllo giurisdizionale. Di conseguenza, la facoltà d'uno Stato membro di richiamarsi alla riserva contenuta nell'art. 48 non impedisce che le norme dello stesso articolo con cui s'afferma il principio della libera circolazione dei lavoratori attribuiscano ai singoli diritti soggettivi ch'essi possono far valere in giudizio e che i giudici nazionali devono tutelare.

8 La prima questione va pertanto risolta in senso affermativo.

Sulla seconda questione

9 Con la seconda questione si chiede se la 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 d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, sia direttamente efficace così da attribuire ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

10 Risulta dal provvedimento di rinvio che l'unica disposizione della direttiva rilevante per il caso in esame è l'art. 3, n. 1, secondo cui «i provvedimenti d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei confronti del quale essi sono applicati».

11 Il Regno Unito ha osservato che, se l'art. 189 attribuisce ai regolamenti, alle direttive e alle decisioni una diversa efficacia, è giusto presumere che il

Consiglio, emanando una direttiva invece di un regolamento, abbia inteso adottare un provvedimento con effetti diversi da quelli d'un regolamento, vale a dire non direttamente efficace.

12 Tuttavia, se è vero che i regolamenti, in forza dell'art. 189, sono direttamente applicabili e quindi atti, per natura, a produrre effetti diretti, da ciò non si può inferire che le altre categorie di atti contemplate dal suddetto articolo non possano mai produrre effetti analoghi.

Sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall'art. 189 alla direttiva l'escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposta sia fatto valere dagli eventuali interessati.

In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, obbligato gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario.

D'altra parte l'art. 177, che autorizza i giudici nazionali a domandare alla Corte di giustizia di pronunziarsi sulla validità e sull'interpretazione di tutti gli atti compiuti dalle istituzioni, senza distinzione, implica il fatto che singoli possano far valere tali atti dinanzi ai detti giudici.

È quindi opportuno esaminare, caso per caso, se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra gli Stati membri ed i singoli.

13 Esigendo che i provvedimenti d'ordine pubblico siano adottati esclusivamente in considerazione del comportamento personale dell'interessato, l'art. 3, n. 1, della direttiva n. 221/64 intende limitare il potere discrezionale che le leggi interne normalmente concedono alle autorità competenti in materia d'ammissione e d'espulsione degli stranieri.

L'obbligo risultante dalla norma testé citata è assoluto ed incondizionato; esso non richiede inoltre, per la sua stessa natura, alcun provvedimento d'attuazione da parte delle istituzioni comunitarie o degli Stati membri.

Da un altro punto di vista, poiché l'obbligo imposto agli Stati membri di non tener conto di fattori diversi dal comportamento personale dell'interessato è

ricollegato all'applicazione d'una deroga ad uno dei principi fondamentali posti dal trattato a tutela dei singoli, il rispetto delle garanzie giurisdizionali degli interessati impone ch'essi possano invocare tale obbligo, anche se contenuto in un atto normativo non avente ipso jure efficacia diretta nel suo insieme.

14 Eventuali dubbi circa il significato e la precisa portata della norma in esame potranno essere risolti in sede giurisdizionale, ove è possibile fra l'altro utilizzare la procedura di cui all'art. 177 del trattato.

15 La questione va perciò risolta nel senso che l'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964 n. 221 crea in capo ai singoli diritti soggettivi ch'essi possono far valere in giudizio negli Stati membri e che i giudici nazionali devono tutelare.

Sulla terza questione

16 Con la terza questione si chiede se l'art. 48 del trattato e l'art. 3 della direttiva n. 221/64 vadano interpretati nel senso che

«uno Stato membro, il quale è obbligato a fondare un provvedimento adottato per motivi d'ordine pubblico esclusivamente sulla condotta personale dell'interessato, può ritenere elementi costitutivi della medesima

a) la precedente od attuale appartenenza a gruppi o ad organizzazioni che lo Stato membro considera antisociali, pur senza vietarli a norma di legge,

b) l'intenzione di lavorare nello Stato membro presso tali gruppi od organizzazioni, tenuto conto del fatto che nessuna restrizione viene adottata nei confronti dei cittadini di detto Stato che manifestino lo stesso proposito.

17 Al riguardo, occorre anzitutto esaminare se la semplice appartenenza ad un gruppo o ad un'organizzazione possa costituire un comportamento personale ai sensi dell'art. 3 della direttiva n. 221/64.

È pacifico che l'appartenenza passata non può, in generale, giustificare il rifiuto di consentire ad una persona la libera circolazione nell'ambito della Comunità. È però altrettanto vero che l'appartenenza attuale ad un gruppo o ad un'organizzazione implica sia la partecipazione alle sue attività, sia l'adesione ai suoi obiettivi e programmi. Essa può venir considerata come un atto volontario dell'interessato e, di conseguenza, fatta rientrare nella nozione di comportamento personale di cui al già citato art. 3.

18 Con la stessa questione viene poi chiesto quale rilievo assuma il fatto che lo Stato membro, pur considerando antisociali le attività dell'organizzazione, cui l'interessato aderisce, non le vieti a norma di legge.

È opportuno, in proposito, sottolineare che la nozione d'ordine pubblico nel contesto comunitario, specie in quanto autorizza una deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, va intesa in senso stretto, col risultato d'escluderne qualsiasi valutazione unilaterale da parte dei singoli Stati membri senza il controllo delle istituzioni comunitarie.

Non si può tuttavia negare che la nozione di ordine pubblico varia 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 entro i limiti imposti dal trattato.

19 Ne consegue che uno Stato membro, le cui competenti autorità hanno decisamente preso posizione contro le attività, da esse ritenute antisociali, d'un certo gruppo organizzato ed hanno adottato provvedimenti volti ad ostacolarne l'esercizio, può invocare ragioni d'ordine pubblico anche quando non gli sembrino sussistere i presupposti per vietare a norma di legge le predette attività.

20 Viene infine sollevato il problema del se uno Stato membro possa vietare, per motivi d'ordine pubblico, che cittadini d'un altro Stato membro svolgano nel suo territorio un'attività dipendente nell'ambito d'un gruppo o d'un'organizzazione, quando esso non impone alcun analogo divieto ai propri cittadini.

21 In proposito, il trattato afferma solennemente il principio della libera circolazione dei lavoratori senza discriminazioni fra i cittadini dei diversi Stati membri, ma fa al tempo stesso salve (art. 48, n. 3) le limitazioni che ai diritti

risultanti dal suddetto principio possono essere apportate per motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

I diritti soggetti alla riserva di cui sopra comprendono fra gli altri (art. 48, n. 3) il diritto di rispondere ad offerte di lavoro effettive, il diritto di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri ed il diritto di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgere un'attività dipendente.

La citata riserva rende perciò legittima, nei casi in cui si applica, l'imposizione del divieto d'ingresso o di soggiorno in uno Stato membro ad un cittadino d'un altro Stato membro.

22 D'altra parte, un principio di diritto internazionale, che il trattato non ha certamente reso inoperante nei rapporti fra gli Stati membri, impedisce ai singoli Stati di negare ai propri cittadini l'ingresso ed il soggiorno nel proprio territorio.

23 Di conseguenza, uno Stato membro può, se le circostanze lo richiedono, rifiutarsi, per motivi d'ordine pubblico, d'applicare ad un cittadino d'un altro Stato membro, che vuole svolgere una determinata attività subordinata, il principio della libera circolazione dei lavoratori, senza con ciò essere costretto ad imporre analoghi divieti ai propri cittadini.

24 L'art. 48 del trattato CEE e l'art. 3, n. 1, della direttiva n. 221/64 vanno quindi interpretati nel senso che uno Stato membro, il quale voglia adottare provvedimenti restrittivi giustificati da motivi d'ordine pubblico, può ritenere elemento costitutivo del comportamento personale dell'interessato l'appartenenza ad un gruppo o ad un'organizzazione le cui attività sono considerate antisociali, ma non vietate a norma di legge, indipendentemente dalla circostanza che nessuna restrizione viene adottata nei confronti dei cittadini di detto Stato intenzionati a svolgere un'attività simile a quella che il cittadino d'un altro Stato membro desidera svolgere nell'ambito del predetto gruppo od organizzazione.

Sulle spese

25 Le spese sostenute dal Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto 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 nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi di statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court of Justice con ordinanza 1° marzo 1974, afferma per diritto:

1° **L'art. 48 del trattato CEE è direttamente efficace negli ordinamenti giuridici degli Stati membri e attribuisce ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.**

2° **L'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964 n. 221 per il coordinamento dei provvedimenti speciali reguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, crea in capo ai singoli diritti soggettivi che i medesimi possono far valere in giudizio e che i giudici nazionali devono tutelare.**

3° **L'art. 48 del trattato CEE e l'art. 3, n. 1, della direttiva n. 221/64 vanno interpretati nel senso che uno Stato membro, il quale intenda adottare provvedimenti restrittivi per motivi d'ordine pubblico, può ritenere elemento costitutivo del comportamento personale dell'interessato l'appartenenza ad un gruppo o ad un'organizzazione, le cui attività sono considerate antisociali, ma non sono vietate a norma di legge. Tali provvedimenti sono leciti anche quando nessuna restrizione viene imposta dallo Stato ai propri cittadini intenzionati a svolgere nell'ambito del citato gruppo od organizzazione un'attività analoga a quella che desidera svolgere il cittadino d'un altro Stato membro.**

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart Donner Monaco
Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 4 dicembre 1974.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt