sizioni adottate per la sua attuazione, indipendentemente da qualsiasi documento di soggiorno rilasciato dallo Stato ospitante.
La riserva contenuta negli artt. 48, n. 3, e 56, n. 1, del trattato, relativa alla salvaguardia dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e della sanità pubblica, va intesa non già come un presupposto per l'acquisto del diritto d'ingresso e di dimora, ma come facoltà di restringere, in casi singoli e per giustificati motivi, l'esercizio di un diritto derivante direttamente dal trattato.

2. L'art. 4 della direttiva n. 68/360 implica, per gli Stati membri, l'obbligo di rilasciare il documento di soggiorno a chiunque dimostri, mediante gli appositi documenti, di appartenere ad una delle categorie contemplate dall'art. 1 della stessa direttiva.
3. La semplice omissione, da parte del cittadino di uno Stato membro, delle formalità relative all'ingresso, al trasferimento ed al soggiorno degli stranieri non è atta a costituire di per sé un comportamento pericoloso per l'ordine o per la sicurezza pubblici e non può quindi giustificare da sola un provvedimento d'espulsione né l'arresto provvisorio in attesa di tale provvedimento.
4. 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.
5. Gli artt. 53 e 62 del trattato vietano ad uno Stato membro d'introdurre nuove restrizioni allo stabilimento di cittadini di altri Stati membri ed alla libertà effettivamente raggiunta in fatto di prestazione di servizi, impedendo agli Stati membri di tornare a disposizioni o pratiche meno liberali, nei casi in cui i provvedimenti di liberalizzazione adottati costituiscono l'adempimento di obblighi derivanti dalle disposizioni e dagli scopi del trattato.
6. La libertà lasciata agli Stati membri dall'art. 189, per quanto riguarda la scelta delle forme e dei mezzi, in materia di attuazione delle direttive, nulla toglie al loro obbligo di scegliere le forme ed i mezzi più idonei a garantire l'efficacia reale delle direttive.

Nel procedimento 48-75,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Tribunal de première instance di Liegi nella causa penale dinanzi ad esso pendente contro

JEAN NOËL ROYER, residente in Lisieux (Francia),

domanda vertente sull'interpretazione di diverse disposizioni comunitarie concernenti la libera circolazione dei lavoratori, il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, ed in particolare sull'interpretazione degli artt. 48, 53, 56 e 62 del trattato CEE, nonché delle direttive 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, e 15 ottobre 1968, n. 360, sulla soppressione delle restrizioni agli spostamenti e al soggiorno di lavo-

ratori appartenenti agli Stati membri e delle loro famiglie nell'ambito della Comunità,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; H. Kutscher, presidente di sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen e A. J. Mackenzie Stuart, giudici;

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti della causa, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 del protocollo dello statuto della Corte di giustizia delle CC.EE. si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Nel corso d'una operazione di polizia ordinata dalla procura generale di Liegi per reprimere il banditismo ed adottare provvedimenti nei confronti dei malfattori internazionali, veniva accertata, il 18 gennaio 1972, a Grâce-Hollogne, sobborgo di Liegi in cui sua moglie gestiva un «café-dancing», la presenza del sig. Jean Noël Royer, cittadino francese, di professione commerciante, residente in Lisieux (Francia).

La polizia giudiziaria belga appurava che il Royer soggiornava dal novembre 1971 a Grâce-Hollogne, senza esservisi fatto iscrivere nell'anagrafe della popolazione residente. Essa veniva inoltre a sapere che il medesimo era stato processato due volte in Francia, tra il 1959 ed il 1966, sotto l'accusa di rapina a mano armata e che aveva inoltre scontato due anni di carcere per sfruttamento della prostituzione.

Il 24 gennaio 1972, su ordine della direzione generale di polizia, ufficio stranieri, la polizia giudiziaria belga ingiungeva al Royer di lasciare il paese, dato che vi si trovava in soggiorno illegale, e di non rientrarvi più.

Dopo la notifica dell'ordine d'espulsione, il Royer si recava ad Aquisgrana, dove si tratteneva fino al 10 febbraio 1972.

L'11 marzo 1972 egli veniva nuovamente notato a Grâce-Hollogne, dove veniva bloccato dalla gendarmeria locale il 27 aprile successivo.

Sotto l'accusa d'aver violato l'ordine di lasciare il paese ed il divieto di rientrarvi, il

Royer veniva fermato, messo a disposizione della procura e sottoposto a mandato d'arresto il 28 aprile 1972.

Il 3 maggio 1972 il tribunale di Liegi, in camera di consiglio, ne ordinava la scarcerazione.

Il provvedimento di scarcerazione, impugnato dal procuratore generale, veniva confermato il 10 maggio 1972 dalla Chambre des mises en accusation (sezione istruttoria del tribunale).

Lo stesso giorno il Royer veniva rimesso in libertà, non senza essersi visto notificare, prima di uscire dal carcere, un decreto ministeriale d'espulsione recante la data del 5 maggio 1972.

Il decreto d'espulsione, emanato dal ministro della giustizia in forza dell'art. 3 della legge 28 marzo 1952 sulla polizia degli stranieri, conteneva la seguente motivazione: «Il comportamento personale del Royer lascia ritenere che la sua presenza sia pericolosa per l'ordine pubblico ... egli non ha adempiuto le formalità richieste per il soggiorno degli stranieri e non possiede il permesso di soggiorno nel Regno».

Con sentenza 6 novembre 1972 il Tribunal de première instance di Liegi giudicava il Royer colpevole d'aver soggiornato illegalmente in Belgio dal novembre 1971 al 10 febbraio 1972.

Nel 1973 una nuova azione penale veniva promossa, sempre a Liegi, contro il Royer, cui si imputava d'essere entrato e di aver soggiornato in Belgio, nel periodo compreso fra il 10 febbraio ed il 27 aprile 1972, senza possedere l'autorizzazione del ministro della giustizia prevista dal regio decreto 21 dicembre 1965, concernente l'ingresso, il soggiorno e lo stabilimento degli stranieri in Belgio.

Considerando che il suddetto giudizio sollevava problemi d'interpretazione di varie norme comunitarie relative alla libera circolazione dei lavoratori, al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi, il Tribunal de première instance di Liegi, 11ª sezione penale, decideva, in data 6 maggio 1975, con una sentenza ampiamente e dettagliatamente motivata, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se il mancato rispetto delle formalità legali nazionali, volte a controllare l'esercizio del diritto derivante dal trattato, possa costituire di per sé, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva n. 221/64, che è la normativa alla cui stregua devono essere interpretate le diverse legislazioni interne, un comportamento personale pericoloso per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sanità pubblica.
   Se tale omissione, tenuto conto degli effetti pratici che deve avere il trattato, del valore che il principio della salvaguardia dei diritti fondamentali della persona umana ha nell'ordinamento comunitario e del fatto che la predetta omissione ha avuto luogo in occasione dell'esercizio d'un diritto, possa di per sé giustificare un provvedimento di temporanea privazione della libertà.
   Se un provvedimento d'allontanamento, motivato con richiamo alla predetta omissione, in seguito alla quale l'interessato si sarebbe reso colpevole di soggiorno illegale, costituisca una misura di prevenzione generale oppure di prevenzione speciale.
2. Se i diritti derivanti dagli artt. 48 e segg. del trattato siano diritti collegati direttamente alla persona, senza alcun legame con l'organizzazione e l'esercizio della sovranità nazionale da parte del paese d'origine o del paese ospitante.
3. Se le limitazioni previste dagli artt. 48 e segg. ineriscano alla nozione stessa di tali diritti, oppure costituiscano semplicemente elementi *esterni ed accidentali* atti a rimettere in causa l'esistenza e l'esercizio d'un diritto di per sé illimitato.

4. La direttiva n. 360/68 prevede, all'art. 4, che il diritto di soggiorno (nel senso di cui al trattato) è *riconosciuto* dagli Stati membri al cittadino comunitario ed ai suoi familiari che siano in grado d'esibire i titoli e i documenti all'uopo richiesti (art. 4).

   D'altra parte, gli Stati membri devono semplificare al massimo le formalità e le pratiche necessarie per ottenere i *documenti* di cui all'art. 8, documenti che, secondo l'espressione dell'art. 4, n. 2, comprovano il diritto di soggiorno.

   Ciò premesso, si chiede:
   a) Se le parole «in grado di» significhino effettivamente «capaci di provare ch'essi possono esibire i titoli e i documenti richiesti».
   b) Se il diritto derivante dal trattato esista indipendentemente dal documento che ne fornisce la prova.
   c) Se lo Stato ospitante non abbia, in tal caso, l'obbligo di invitare il cittadino d'un altro Stato membro che si trovi sul suo territorio a procurarsi il documento e di aiutarlo a far ciò, e se lo Stato medesimo possa perseguire penalmente ed espellere il predetto interessato, senza aver esso stesso adempiuto in precedenza ai propri obblighi, qualora s'ammetta che il mancato rispetto delle formalità prescritte non costituisce, in sé e per sé, un comportamento pericoloso per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza e che eventuali condanne ed espulsioni con esso motivate possono soltanto proporsi fini di prevenzione generale.

5. Posto che i giudici nazionali devono *tutelare* i diritti di cui si tratta, si chiede: se il provvedimento d'espulsione od il provvedimento di rifiuto del permesso di soggiorno o di stabilimento siano validi ed efficaci solo dopo l'esperimento dei ricorsi spettanti all'interessato dinanzi ai giudici nazionali oppure tali provvedimenti amministrativi vadano ritenuti provvisoriamente esecutori, con la conseguenza di togliere ogni rilevanza pratica agli artt. 48 e segg. del trattato.

6. Se, ammesso che in relazione all'uno o all'altro dei diritti creati dal trattato la legislazione d'uno Stato membro abbia precorso le tappe della progressiva messa in opera dei principi fondamentali del trattato, il ritorno a pratiche e disposizioni meno liberali, benché conformi ad una direttiva comunitaria, costituisca una nuova restrizione nel senso considerato:
   a) dagli artt. 53 e 62 del trattato;
   b) dall'art. 4, n. 3, della direttiva n. 221/64.

7. Posto che l'art. 53 del trattato vieta qualsiasi nuova restrizione, mentre l'art. 56 lascia impregiudicata l'applicazione dei sistemi nazionali di polizia degli stranieri, si chiede: se l'art. 53 e l'art. 56 del trattato non vadano forse conciliati mediante l'affermazione che ogni progresso, risultante da norme più liberali e più aderenti ai principi fondamentali del trattato di quanto non abbiano finora richiesto le direttive comunitarie, deve essere considerato irreversibile, con la conseguenza che tutte le garanzie, eventualmente accordate da una legge nazionale all'atto di fissare le norme d'applicazione delle riserve previste dall'art. 48, devono essere ritenute irrevocabili.

8. Posto che l'art. 53 del trattato vieta qualsiasi nuova restrizione, mentre l'art. 189 lascia agli Stati membri la competenza circa la forma ed i mezzi più atti a conseguire i risultati imposti dalle direttive comunitarie, si chiede: Se l'art. 53 e l'art. 189 del trattato non vadano forse conciliati mediante l'affermazione che, se uno Stato membro ha utilizzato forme e mezzi che offrono più garanzie di quante non se siano richieste dalle direttive comunitarie (nel caso di specie, imponendo che il provvedimento d'espulsione sia adottato da un determinato organo e sia preceduto da un parere obbligatorio), il progresso così realizzato deve essere considerato irreversibile.

Il provvedimento di rinvio è pervenuto in cancelleria il 29 maggio 1975.

In conformità all'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, la Commissione delle Comunità europee ha depositato, il 29 luglio 1975, proprie osservazioni scritte.

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

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

La *Commissione delle Comunità europee* ritiene utile, al fine di meglio individuare i problemi essenziali di diritto comunitario sollevati nell'ambito della causa principale, raggruppare e rielaborare come segue le questioni sottoposte alla Corte:

1. Se il diritto a soggiornare sul territorio d'uno Stato membro spetti ai cittadini degli altri Stati membri direttamente in virtù delle norme del trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori e al diritto di stabilimento e, se del caso, in forza delle disposizioni comunitarie adottate in esecuzione del trattato oppure sia subordinato al rilascio d'un documento fissato dalle autorità del predetto Stato.
2. Se si tratti d'un diritto collegato direttamente alla persona, nel senso che la sua esistenza ed il suo esercizio non dipendono dal sistema vigente nello Stato di soggiorno in materia di sorveglianza del territorio e di polizia degli stranieri.
3. Se le limitazioni previste dall'art. 48, n. 3, e dall'art. 56 del trattato CEE influiscano sul contenuto stesso del diritto di soggiorno, con la conseguenza che l'autorità statale può farne dipendere l'esercizio dal previo accertamento dell'insussistenza di motivi contemplati nelle suddette norme, o, al contrario, costituiscano semplicemente eccezioni (la cui applicazione va giustificata volta per volta) ad un diritto non limitato preesistente.
4. a) Se l'omissione delle formalità amministrative necessarie per ottenere i titoli o documenti che attestano il diritto di soggiorno rappresenti, di per sé, un comportamento personale, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva n. 221/64, dannoso o pericoloso per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza e pertanto tale da poter giustificare un provvedimento d'espulsione.
   b) Se un provvedimento d'espulsione, motivato con riguardo alla suddetta omissione, costituisca una misura di prevenzione generale, vietata dal diritto comunitario, oppure una misura di prevenzione speciale, giustificata dal comportamento dell'interessato.
   c) Se il mancato rispetto delle predette formalità amministrative, qualora non implichi una lesione o una minaccia all'ordine pubblico od alla pubblica sicurezza, possa giustificare la privazione della libertà individuale, cioé d'un diritto fondamentale della persona umana che è altresì uno dei principi del diritto comunitario.
5. Se il provvedimento di rifiuto del permesso di soggiorno o il provvedimento d'espulsione prima del rilascio di tale documento possano avere efficacia, ai sensi degli artt. 7, 8 e 9 della direttiva n. 221/64, quando siano stati proposti ricorsi dinanzi ai giudici nazionali, solo dopo l'esaurimento dei suddetti ricorsi o anche prima.
6. Per le questioni n. 6, 7 e 8 si può mantenere la formulazione adottata dal giudice proponente.

a) Per quanto riguarda la fonte e la natura del diritto di soggiorno, si deve osservare che il libero accesso al territorio di ciascuno Stato membro ed il diritto di soggiornarvi sono il naturale inscindibile corollario del diritto di tutti i cittadini comunitari a svolgere, in uno Stato membro, attività lavorativa subordinata od autonoma a parità di condizioni con i cittadini dello Stato in questione. Il diritto di ingresso e di soggiorno, espressamente

previsto a favore dei lavoratori subordinati dall'art. 48, n. 3, del trattato CEE, è ugualmente riconosciuto, anche se in forma implicita, nell'art. 52, relativo al diritto di stabilimento. Esso è, del resto, solennemente affermato da tutte le direttive emanate, in applicazione degli artt. 49, 54 e 63, per abolire le restrizioni all'ingresso ed al soggiorno negli Stati membri. Il diritto di soggiorno è perciò un diritto soggettivo che lo stesso ordinamento comunitario attribuisce direttamente all'interessato.

Esso preesiste, con tutta evidenza, a qualsiasi formalità amministrativa, ad esempio al rilascio d'un documento destinato semplicemente ad attestarne l'esistenza, e non ne è in alcun modo condizionato.

Gli Stati membri possono certo verificare in base a quale titolo cittadini stranieri soggiornano sul loro territorio, anzi, un simile controllo appare addirittura necessario per facilitare l'esercizio del diritto di soggiorno. Scopo delle direttive comunitarie è proprio quello di determinare le modalità del predetto controllo e di semplificare le formalità ad esso collegate.

In materia di stabilimento, il sistema attuale è, a grandi linee, il seguente:
- l'accesso al territorio di uno Stato è consentito su semplice presentazione d'una carta d'identità o di un passaporto non scaduti, senza che sia necessario alcun visto;
- allo straniero, cittadino d'un paese membro, è rilasciato uno specifico documento che gli permette di comprovare, senza difficoltà, il suo «status» privilegiato;
- il suddetto titolo deve avere una validità di almeno 5 anni ed è rinnovabile automaticamente; esso va rilasciato (o rifiutato per precise ragioni d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica) nel termine di sei mesi.

I documenti così rilasciati non hanno alcun effetto costitutivo: il diritto di stabilimento spetta ai cittadini comunitari indipendentemente da qualsiasi formalità o domanda che non sia imposta anche ai cittadini dello Stato interessato.

Ciò premesso, la presenza in uno Stato membro d'un cittadino d'un altro Stato membro sprovvisto d'un documento, attestazione od altro titolo rilasciato dalle autorità amministrative del paese ospitante non può, per questo solo motivo, essere considerata come soggiorno illegale. Il soggiorno del cittadino di uno Stato membro in un altro Stato membro è legale per definizione, in virtù dell'ordinamento comunitario che prevale su qualsiasi norma interna con esso contrastante.

b) Passando all'effetto che le limitazioni consentite dagli artt. 48, n. 3, e 56 del trattato CEE hanno sul contenuto del diritto di soggiorno, è evidente che esse rappresentano una deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori. Le nozioni d'ordine pubblico e di pubblica sicurezza, poste a fondamento della predetta deroga, vanno perciò interpretate in senso restrittivo. D'altronde, la direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 221, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento ed il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica (GU 4 aprile 1964, pag. 850), limita l'applicazione della deroga ai soli casi in cui essa sia resa necessaria dal comportamento personale dell'interessato.

La deroga in questione non incide dunque sul contenuto del diritto, che è di per sé esente da limitazioni. L'esercizio del diritto di soggiorno non è sottoposto ad una condizione sospensiva consistente nel preventivo accertamento da parte dello Stato ospitante della mancanza di qualsiasi ragione di deroga, ma, al contrario, può essere impedito o sospeso soltanto se si dimostra validamente, e per ogni singolo caso, l'esistenza d'un motivo di deroga.

c) Nel valutare se il mancato rispetto delle formalità amministrative possa con-

cretare un comportamento personale tale da fornire motivo ad un provvedimento d'ordine pubblico, ad esempio l'espulsione dal territorio d'uno Stato o la privazione della libertà personale, si deve ammettere che la riserva dell'ordine pubblico, in quanto comportante una deroga limitata e da interpretarsi restrittivamente, può essere invocata soltanto se il comportamento preso in esame risulta particolarmente grave. È altresì chiaro che la Corte di giustizia è competente a stabilire se fatti come quelli addebitati al Royer legittimino uno Stato membro a far valere la riserva dell'ordine pubblico.

Il non essersi presentato all'amministrazione del comune di soggiorno per farsi iscrivere nell'anagrafe della popolazione residente e ricevere il permesso di soggiorno costituisce una semplice contravvenzione, che potrebbe giustificare un provvedimento d'espulsione solo ove si attribuisse al concetto d'ordine pubblico una portata assai più ampia di quella corrispondente allo scopo per cui è stata introdotta la relativa riserva. Il comportamento di cui sopra non può certo aver turbato o minacciato l'ordine pubblico in modo talmente grave da rendere intollerabile la presenza dell'interessato nel territorio dello Stato ospitante.

La concezione, classica in tema di polizia degli stranieri, secondo cui il diritto al soggiorno sorgeva esclusivamente a seguito d'una decisione delle autorità nazionali competenti è ormai superata dal diritto comunitario, il quale ha affermato il principio che il diritto di soggiorno è attribuito ai cittadini degli Stati membri dallo stesso trattato CEE. Ora, come si sa, il diritto comunitario prevale sulle norme interne con esso eventualmente incompatibili.

Il mancato rispetto di formalità amministrative non è dunque, di per sé, un motivo d'ordine pubblico tale da giustificare una limitazione del diritto di soggiorno spettante ad un cittadino d'uno Stato membro che si trovi in un altro Stato membro per svolgervi un'attività di natura economica.

D'altra parte, un'espulsione motivata con riferimento alla mancata osservanza di formalità amministrative si propone di far rispettare una disciplina amministrativa d'applicazione generale; essa si ispira pertanto ad intenti di prevenzione generale o, più esattamente, di buona amministrazione.

A questo punto, basterebbe però osservare che la violazione delle norme attinenti al controllo della presenza in uno Stato di cittadini stranieri ha natura puramente contravvenzionale e può essere punita con sanzioni e mezzi coercitivi assai meno gravi di un divieto di soggiorno.

In materia di ingresso, soggiorno ed espulsione di cittadini comunitari, le autorità nazionali sono tenute a rispettare le regole di diritto comunitario che limitano il loro potere discrezionale. Ora, l'ordinamento comunitario ha fatto propri i diritti fondamentali della persona umana, fra cui il diritto alla libertà individuale. Un cittadino d'uno Stato membro non può quindi essere privato, nemmeno temporaneamente, della libertà personale in un altro Stato membro per il solo fatto ch'egli esercita il diritto, attribuitogli dal trattato, di soggiornare in quest'ultimo Stato, quando nessun motivo d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza giustifichi nei suoi confronti il disconoscimento o la limitazione di tale diritto.

d) La questione, con cui si chiede se il ricorso contro una misura d'allontanamento dal territorio d'uno Stato abbia effetto sospensivo, può essere risolta in base agli artt. 7, 8 e 9 della direttiva n. 221/64. L'art. 7 obbliga l'amministrazione competente a concedere, salvo il caso d'urgenza, un termine per l'uscita dal paese; gli artt. 8 e 9, da parte loro, stabiliscono che il carattere e gli effetti, in particolare l'effetto sospensivo, dei ricorsi contro gli atti amministrativi sono fissati dal diritto nazionale e non, allo stato attuale di detta legislazione, dal diritto comunitario.

La direttiva n. 221/64 non ha certo ridotto i diritti attribuiti direttamente dagli

artt. 48 e 52 del trattato. Detti articoli non implicano tuttavia che, qualora si applichi l'eccezione dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza, l'esecuzione del provvedimento amministrativo adottato per tali ragioni debba, in caso di contestazione, essere inevitabilmente sospesa finché non siano stati esauriti tutti i possibili ricorsi. Occorre infatti conciliare l'applicazione dei provvedimenti giustificati da ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza con il principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, e ciò è possibile solo se si ammette che il cittadino comunitario contro il quale sono stati validamente invocati, per fatti gravi, motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza possa essere allontanato (o tenuto lontano) dal territorio dello Stato di soggiorno anche durante la pendenza di eventuali ricorsi.

Le disposizioni di diritto comunitario rappresentano, beninteso, il minimo di garanzia necessario, e non impediscono affatto al legislatore nazionale di introdurre garanzie più ampie. Se questo sia il caso del diritto belga, in considerazione del fatto che i diritti soggettivi attribuiti dal trattato sono considerati come diritti civili dall'ordinamento di quel paese, è problema di competenza dei giudici nazionali.

e) Con le tre ultime questioni si vuole sapere se uno Stato membro che, indipendentemente dalle prescrizioni delle direttive comunitarie abbia concesso ai cittadini degli altri Stati membri, per la tutela dei loro diritti, garanzie superiori a quelle finora richieste dal diritto comunitario, possa ritornare sui propri passi e concedere solo più il minimo di garanzie imposto dal diritto comunitario.

In astratto, la soluzione è semplice: se la situazione più favorevole esisteva al momento in cui entrò in vigore il trattato CEE, ogni passo indietro equivale ad una nuova restrizione ai sensi dell'art. 53 del trattato. Se i vantaggi o le garanzie più ampie sono invece stati accordati dopo tale data, l'art. 53 non si applica, ma rimangono validi gli obblighi di standstill contemplati dal diritto derivato, ad esempio dall'art. 4, n. 3, della direttiva n. 221/64.

Con riferimento al diritto belga da applicare nel caso di specie, conviene osservare che il diritto comunitario derivato, non contenendo disposizioni relative al punto controverso, lascia allo Stato membro il compito di designare l'autorità competente a decretare un'espulsione e che la direttiva n. 221/64 autorizza espressamente una procedura diversa a seconda che sia stato rilasciato o meno il documento di soggiorno.

Il potere discrezionale lasciato agli Stati membri dalla direttiva n. 221/64 non può ovviamente imporsi sull'art. 53 del trattato. Non sarebbe tuttavia esatto affermare che il trattato ha sostituito automaticamente il permesso di stabilimento nazionale con un «permesso di stabilimento» attribuito «ipso iure» dal trattato stesso e che, di conseguenza, possono essere prese in considerazione, nel diritto belga, le sole norme che accordano ai titolari del permesso un trattamento ancor più favorevole di quello comunitario. In realtà, l'art. 53 rinvia alla situazione esistente al 1° gennaio 1958 e considera il diritto d'entrata e di soggiorno non come un diritto autonomo, bensì come un diritto che fa parte del diritto di stabilimento. Orbene, l'entrata in vigore del trattato non ha automaticamente liberalizzato il diritto di stabilimento che, durante il periodo transitorio, dipendeva dalle direttive che avrebbe dovuto emanare il Consiglio. Di conseguenza, il diritto di soggiorno ha sempre seguito nel suo sviluppo, l'evoluzione del diritto di stabilimento. Una legislazione, posteriore al 1° gennaio 1958, che mantenga per i cittadini degli altri Stati membri, la differenza nelle garanzie che sussistevano alla predetta data, non risulta automaticamente in contrasto con l'art. 53. La situazione non è diversa per quanto concerne l'obbligo di standstill previsto dall'art. 4, n. 3, della direttiva n. 221/64.

In ogni caso, l'art. 53 è rilevante soltanto per il periodo transitorio, mentre i fatti all'origine della causa si sono verificati dopo la scadenza di tale periodo, cioè in un'epoca nella quale il diritto di stabilimento ed il suo inseparabile corollario, il diritto di soggiorno, andavano ormai considerati come diritti attribuiti direttamente dal trattato. Ne consegue che un ordine d'espulsione, prima del rilascio del documento di soggiorno, è valido, alla stregua del diritto comunitario, solo se debitamente motivato con il richiamo ad un comportamento personale dell'interessato che turbi o minacci l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza. Il giudice nazionale non è tenuto a riconoscere alcuna validità ad un ordine d'espulsione che colpisca un cittadino comunitario senza fondarsi su alcun altro elemento che non sia la sola mancata iscrizione presso l'amministrazione comunale del luogo di soggiorno.

f) Per concludere, la Commissione ritiene che le questioni sottoposte alla Corte possano venire risolte come segue:

1. Il diritto di soggiorno spettante ai cittadini d'uno Stato membro che vogliano esercitare un'attività economica in un altro Stato membro deriva direttamente dagli artt. 48 e 52 del trattato CEE, perlomeno dopo la fine del periodo transitorio.
2. Si tratta d'un diritto soggettivo il cui esercizio non richiede il previo rilascio d'un documento di soggiorno da parte delle autorità nazionali e che non è sottoposto a limitazioni, salvo quelle previste per motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.
3. L'autorità competente deve indicare, caso per caso, i motivi che hanno determinato l'applicazione di tali deroghe e provarne la fondatezza.
4. Il comportamento personale, di cui all'art. 3 della direttiva n. 221/64, può giustificare un provvedimento d'espulsione solo se turba o minaccia in modo grave l'ordine pubblico o la sanità pubblica. I semplici reati contravvenzionali, come il mancato rispetto delle formalità di iscrizione all'anagrafe, non soddisfano questa condizione.
   In mancanza di giustificati motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza, un provvedimento di privazione della libertà personale per «soggiorno illegale» viola il diritto di soggiorno garantito dal trattato.
5. Per quanto riguarda l'eventuale effetto sospensivo d'un ricorso contro il provvedimento d'espulsione il diritto comunitario rimanda alle norme che, nei singoli ordinamenti interni, disciplinano gli effetti dei ricorsi proposti dai cittadini contro gli atti amministrativi.
6. L'art. 53 si riferisce alla situazione esistente al 1° gennaio 1958 (o al 1° gennaio 1973 per i nuovi Stati membri). Uno Stato membro che, a tale data subordinasse l'espulsione al rispetto di forme e garanzie maggiori quando fosse già stato rilasciato un permesso di soggiorno, e minori in caso contrario, può mantenere questa distinzione con una legge particolare senza violare l'art. 53, perlomeno nel caso di persone che, prima dell'emanazione di tale legge, non erano ancora direttamente titolari, ai sensi del trattato, dei diritti di stabilimento e di soggiorno.
   Ad ogni buon conto, l'art. 53 ha perso ogni rilevanza pratica per i fatti verificatisi dopo la fine del periodo transitorio.
   L'art. 4, n. 3, della direttiva n. 221/64 concerne unicamente le restrizioni ispirate a motivi di sanità pubblica.

III — Fase orale del procedimento

Nell'udienza del 23 ottobre 1975 la *Commissione delle Comunità europee,* rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Paul Leleux, ha svolto le proprie osservazioni orali ed ha risposto ad alcune domande rivoltele dalla Corte. Per quanto riguarda il problema della privazione della libertà personale, essa ha sotto-

lineato che si tratta d'una questione attinente non solo al diritto di soggiorno garantito dal trattato, ma altresì alla tutela dei diritti fondamentali della persona umana. Questi diritti vanno protetti sia, come appare ovvio, nei confronti delle istituzioni comunitarie, sia nei confronti degli Stati membri e dei loro organi. Nella causa principale uno Stato membro si è richiamato ad una norma comunitaria che permette di contrapporre al principio della libera circolazione l'eccezione dell'ordine pubblico. L'applicazione della riserva dell'ordine pubblico è sottoposta — afferma la Commissione — al sindacato della Corte di giustizia, la quale, nel fissare i limiti entro cui gli Stati membri possono restringere il diritto fondamentale della libera circolazione, dovrà pure tener conto della convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950, ratificata da tutti gli Stati membri della CEE e costituente parte integrante del diritto comunitario. In particolare — conclude la Commissione — andrà ricordato l'art. 5, n. 1, lett. f), della suddetta convenzione, che vieta di imprigionare qualsiasi persona entrata legalmente nel territorio d'uno Stato.

IV — Sviluppi del procedimento

Su appello del pubblico ministero contro la sentenza penale emanata dal Tribunal de première instance di Liegi in data 6 maggio 1975, la Cour d'appel di Liegi, 4ª sezione, ha pronunziato, il 22 dicembre 1975, una sentenza nella quale, «per ragioni di buona amministrazione della giustizia», si conferma la parte del provvedimento impugnato «relativa alla presentazione d'una domanda di pronunzia pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Comunità europee».

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 10 marzo 1976.

In diritto

1 Con sentenza 6 maggio 1975, pervenuta in cancelleria il 29 maggio successivo e confermata con sentenza 22 dicembre 1975 della Corte d'appello di Liegi, pervenuta in cancelleria il 30 dicembre successivo, il Tribunal de première instance di Liegi ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, varie questioni relative all'interpretazione degli artt. 48, 53, 56, 62 e 189 del trattato CEE, come pure delle direttive 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) e 15 ottobre 1968, n. 360, sulla soppressione delle restrizioni agli spostamenti e al soggiorno di lavoratori appartenenti agli Stati membri e delle loro famiglie nell'ambito della Comunità.

2 Dette questioni sono state sollevate in una causa penale a carico di un cittadino francese, imputato d'ingresso illegale e di soggiorno illegale nel territorio belga.

3 Dal fascicolo si desume che l'imputato è stato condannato, nel paese d'origine, per sfruttamento della prostituzione e ripetutamente processato per rapina a mano armata, senza tuttavia, a quanto risulta, essere condannato per questi reati.

4 Dato che la moglie dell'imputato, pure cittadina francese, gestiva nella zona di Liegi un «café-dancing», alle dipendenze della società proprietaria del locale, l'imputato l'aveva raggiunta, senza però iscriversi nel registro della popolazione residente.

5 Le competenti autorità, avendo accertato la sua presenza adottavano nei suoi confronti un provvedimento di espulsione dal territorio e promuovevano a suo carico un'azione penale per soggiorno illegale, azione conclusasi con una prima condanna.

6 Dopo un breve soggiorno in Germania, l'imputato rientrava nel territorio belga per ricongiungersi alla moglie, omettendo nuovamente di ottemperare alle disposizioni di legge relative al controllo degli stranieri.

7 Essendo stato nuovamente individuato dalla polizia, veniva arrestato, ma l'autorità giudiziaria non confermava il provvedimento.

8 Prima del rilascio, veniva notificato all'imputato un decreto ministeriale di espulsione, motivato dal fatto che «il comportamento personale del Royer fa ritenere che la sua presenza sia pericolosa per l'ordine pubblico» e che egli «non ha adempiuto le formalità richieste per il soggiorno degli stranieri e non possiede il permesso di soggiorno nel Regno».

9 In seguito a questo decreto di espulsione, pare che l'imputato abbia effettivamente lasciato il territorio belga, mentre il processo per ingresso illegale e soggiorno illegale proseguiva dinanzi al Tribunal de première instance.

Sulle disposizioni comunitarie da applicarsi

10/11 Allo stato degli atti, il giudice nazionale non ha ancora stabilito definitivamente la posizione dell'imputato rispetto alle disposizioni di diritto comuni-

tario da applicarsi nei suoi confronti. I fatti accertati dal giudice nazionale e le disposizioni di cui hà chiesto l'interpretazione consentono di prospettare varie ipotesi, a seconda che l'imputato sia soggetto alle norme comunitarie in ragione di un'attività professionale da lui stesso esercitata, oppure di un'occupazione da lui ricercata, ovvero in qualità di coniuge di una persona protetta dalle norme comunitarie in considerazione della sua attività professionale, di guisa che la sua posizione potrebbe essere retta alternativamente

a) dal capo del trattato relativo ai lavoratori e, più particolarmente, dall'art. 48, cui è stata data attuazione dal regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità (GU n. L 257, pag. 2) e dalla direttiva del Consiglio n. 68/360, oppure

b) dai capi relativi al diritto di stabilimento ed ai servizi, in ispecie dagli artt. 52, 53, 56, 62 e 66, attuati dalla direttiva del Consiglio 21 maggio 1973, n. 148, concernente la soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri nell'ambito della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (GU 1973, n. L 172, pag. 14).

12/14 Dal raffronto tra queste varie disposizioni si desume tuttavia che esse sono basate sugli stessi principi per quanto riguarda, tanto l'ingresso e la dimora nel territorio degli Stati membri delle persone soggette al diritto comunitario, quanto il divieto di qualsiasi discriminazione nei loro confronti per motivi di cittadinanza. In particolare, l'art. 10 del regolamento n. 1612/68, l'art. 1 della direttiva n. 68/360 e l'art. 1 della direttiva n. 73/148 estendono, in termini identici, l'applicazione del diritto comunitario in materia d'ingresso e di dimora nel territorio degli Stati membri al coniuge di ogni persona soggetta a dette disposizioni. A sua volta, la direttiva n. 64/221 contempla, a norma del suo art. 1, i cittadini di uno Stato membro che dimorino o si rechino in un altro Stato membro della Comunità, vuoi onde svolgervi un'attività subordinata o indipendente, vuoi in qualità di destinatari di servizi, ivi compresi il coniuge e i membri della famiglia.

15/16 Da quanto precede emerge che identiche norme sostanziali di diritto comunitario si applicano in un caso come quello in esame, ogni qualvolta sussista, vuoi direttamente in capo al soggetto, vuoi in capo al coniuge, un collegamento col diritto comunitario in forza di una qualsiasi delle disposizioni soprammenzionate. Sulla scorta di queste considerazioni preliminari e libero restando il giudice nazionale di qualificare come meglio crede, nei confronti del

diritto comunitario, la situazione sottoposta al suo giudizio, verranno risolte le questioni sottoposte a questa Corte dal Tribunal de première instance.

Sulle questioni 1ª, 2ª, 3ª e 4ª (fonte dei diritti attribuiti dal trattato in materia d'ingresso e di soggiorno nel territorio degli Stati membri)

17/18 Con le questioni 1ª, 2ª, 3ª e 4ª si chiede in sostanza di precisare, in particolare con riguardo all'art. 48 del trattato ed alle direttive nn. 64/221 e 68/360, la fonte del diritto, per i cittadini di uno Stato membro, di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi, come pure l'incidenza, sull'esercizio di questo diritto dei poteri spettanti agli Stati membri in materia di polizia degli stranieri. Più esattamente, si chiede di precisare in proposito:

a) se detto diritto venga attribuito direttamente dal trattato o da altre norme di diritto comunitario ovvero tragga origine solo dal permesso di soggiorno rilasciato dalla competente autorità di uno Stato membro, che riconosca la posizione individuale del cittadino di un altro Stato membro nei confronti delle norme di diritto comunitario;

b) se, dal tenore dell'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva n. 68/360, si debba desumere l'obbligo, per gli Stati membri, di rilasciare il permesso di soggiorno ogni qualvolta l'interessato sia in grado di dimostrare di essere soggetto alle norme comunitarie;

c) se l'omissione, da parte del cittadino di uno Stato membro, di adempiere le formalità relative al controllo degli stranieri costituisca, di per sé, un comportamento pericoloso per l'ordine e per la sicurezza pubblici e se un siffatto comportamento possa quindi giustificare un provvedimento di espulsione o di privazione provvisoria della libertà;

d) se il provvedimento di espulsione adottato in seguito a detta omissione rientri nella «prevenzione generale» ovvero nella «prevenzione speciale», inerente al comportamento individuale della persona colpita.

19/22 A norma dell'art. 48, la libera circolazione dei lavoratori è garantita nell'ambito della Comunità. Essa implica il diritto (cfr. il n. 3 dello stesso articolo) di accedere al territorio degli Stati membri, di spostarvisi liberamente, di dimorarvi al fine di svolgervi un'attività lavorativa e di rimanervi dopo la fine di questa. A norma dell'art. 52, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono

gradatamente soppresse; la soppressione deve essere completa alla fine del periodo transitorio. Secondo l'art. 59 vanno soppresse nello stesso modo le restrizioni alla libera prestazione dei servizi nell'ambito della Comunità.

23/24 Queste disposizioni, che si risolvono nel divieto per gli Stati membri di porre restrizioni od ostacoli all'ingresso ed alla dimora nel loro territorio di cittadini degli altri Stati membri, hanno l'effetto di attribuire direttamente dei diritti a chiunque rientri nella sfera d'applicazione ratione personae di detti articoli, che sono stati ulteriormente precisati dalle disposizioni adottate per l'attuazione del trattato, sotto forma di regolamenti o di direttive. Quest'interpretazione è stata accolta da tutti gli atti di diritto derivato emanati per l'attuazione delle menzionate disposizioni del trattato.

25/27 Così, l'art. 1 del regolamento n. 1612/68 stabilisce che qualsiasi cittadino di uno Stato membro, indipendentemente dal luogo di residenza, ha «il diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla nel territorio di un altro Stato membro», mentre l'art. 10 dello stesso regolamento estende «il diritto di stabilirsi» ai membri della famiglia del beneficiario. L'art. 4 della direttiva n. 68/360 stabilisce che gli Stati membri riconoscono «il diritto di soggiorno nel loro territorio» alle persone di cui trattasi, soggiungendo che detto diritto viene «comprovato» col rilascio di un determinato documento di soggiorno. A sua volta, la direttiva n. 73/148 dichiara nella motivazione che la libertà di stabilimento può essere pienamente realizzata soltanto «se ai beneficiari è riconosciuto un diritto di soggiorno permanente» e che la libera prestazione di servizi implica che al prestatore e al destinatario sia garantito «il diritto di soggiorno corrispondente alla durata della prestazione».

28/29 Queste disposizioni mostrano che i legislatori della Comunità si rendevano conto del fatto che, coi regolamenti e con le direttive di cui trattasi, senza attribuire nuovi diritti alle persone protette dal diritto comunitario, essi hanno precisato la sfera d'applicazione e le modalità d'esercizio di diritti attribuiti direttamente dal trattato. È quindi evidente che la riserva contenuta negli artt. 48, n. 3, e 56, n. 1, del trattato, relativa alla salvaguardia dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e della sanità pubblica, va intesa non già come un presupposto per l'acquisto del diritto d'ingresso e di dimora, ma come facoltà di restringere, in casi singoli e per giustificati motivi, l'esercizio di un diritto derivante direttamente dal trattato.

30 Queste considerazioni consentono di risolvere nel modo seguente le precise questioni sottoposte a questa Corte dal giudice nazionale.

31/33 a) Da quanto precede si desume che il diritto dei cittadini di uno Stato membro di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi, per gli scopi voluti dal trattato — in ispecie per cercarvi o svolgervi un'attività professionale, subordinata o indipendente, o per ricongiungersi alla moglie o alla famiglia — è un diritto attribuito direttamente dal trattato o, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione. Se ne deve concludere che questo diritto si acquista indipendentemente dal rilascio di un documento di soggiorno da parte della competente autorità di uno Stato membro. Il rilascio di questo documento va quindi considerato non già come un atto costitutivo di diritti, ma come un atto destinato a comprovare, da parte di uno Stato membro, la posizione individuale del cittadino di un altro Stato membro nei confronti delle norme comunitarie.

34/36 b) A norma dell'art. 4, nn. 1 e 2 della direttiva 68/360 e salvo restando quanto dispone l'art. 10 della stessa direttiva, gli Stati membri «riconoscono» il diritto di dimora nel loro territorio alle persone che siano in grado di esibire i documenti indicati dalla direttiva stessa, mentre il diritto di dimora viene «comprovato» mediante il rilascio di un'apposita carta di soggiorno. Le menzionate disposizioni della direttiva hanno lo scopo di determinare le modalità pratiche dell'esercizio di diritti attribuiti direttamente dal trattato. Ne consegue che il diritto di dimora va riconosciuto dalle autorità degli Stati membri a chiunque rientri nelle categorie indicate dall'art. 1 della direttiva e sia in grado di dimostrare, mediante esibizione dei documenti contemplati dall'art. 4, n. 3, di appartenere ad una di dette categorie.

37 La questione va quindi risolta nel senso che l'art. 4 della direttiva n. 68/360 implica, per gli Stati membri, l'obbligo di rilasciare il documento di soggiorno a chiunque dimostri, mediante gli appositi documenti, di appartenere ad una delle categorie contemplate dall'art. 1 della stessa direttiva.

38/40 c) Da quanto precede si desume inoltre che la semplice omissione, da parte del cittadino di uno Stato membro, delle formalità di legge relative all'ingresso, al trasferimento ed al soggiorno degli stranieri non può giustificare un provvedimento d'espulsione. Trattandosi dell'esercizio di un diritto acquistato in forza dello stesso trattato, un comportamento del genere non può essere considerato come di per sé lesivo dell'ordine o della sicurezza pubblici. Sarebbe quindi in contrasto con le disposizioni del trattato qualsiasi provvedimento d'espulsione, adottato dalle autorità di uno Stato membro a carico di un cittadino di un altro Stato membro protetto dal trattato, che fosse motivato esclusivamente dall'omissione, da parte dell'espulso, di sottoporsi alle formalità di legge relative al controllo degli stranieri ovvero dalla mancanza del documento di soggiorno.

41/42 In proposito si deve tuttavia precisare, anzitutto che gli Stati membri restano liberi di espellere dal loro territorio un cittadino di un altro Stato membro qualora l'ordine e la sicurezza pubblici siano minacciati per motivi diversi dall'omissione delle formalità relative al controllo degli stranieri, salvi restando i limiti imposti al loro potere discrezionale dal diritto comunitario, limiti precisati dalla Corte nella sentenza 26 ottobre 1975 (causa 36-75, Rutili). In secondo luogo, il diritto comunitario non vieta agli Stati membri di reprimere la violazione delle disposizioni nazionali relative al controllo degli stranieri con opportune sanzioni — diverse dall'espulsione — atte a garantire l'osservanza delle disposizioni stesse.

43/44 Per quanto riguarda la questione del se uno Stato membro possa adottare provvedimenti provvisori restrittivi della libertà nei confronti di uno straniero protetto dal trattato, in funzione della sua espulsione, si deve affermare in primo luogo che provvedimenti del genere non sono concepibili nel caso in cui l'espulsione dal territorio sia in contrasto col trattato. In secondo luogo, la legittimità del provvedimento provvisorio restrittivo della libertà adottato nei confronti di uno straniero che non abbia dimostrato di essere protetto dal trattato o che venga espulso per motivi diversi dall'omissione delle formalità relative al controllo degli stranieri, dipende dalle norme di diritto nazionale e dagli impegni internazionali assunti dallo Stato membro di cui trattasi, mentre il diritto comunitario come tale non impone a tutt'oggi agli Stati membri obblighi specifici in proposito.

45/48 d) A norma dell'art. 3, n. 1, della direttiva n. 64/221, «i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati». Questa disposizione impone agli Stati membri l'obbligo di esercitare il loro potere discrezionale, per quanto riguarda le esigenze dell'ordine e della sicurezza pubblici, tenendo conto della situazione individuale delle persone protette dal diritto comunitario, non già in base a valutazioni globali. Da quanto precede emerge tuttavia che il fatto di aver omesso di compiere le formalità di legge relative all'ingresso, al trasferimento ed al soggiorno degli stranieri non può, di per sé, costituire una lesione dell'ordine o della sicurezza pubblici ai sensi del trattato. Detto comportamento non può quindi provocare di per sé i provvedimenti contemplati dall'art. 3 della menzionata direttiva.

49 È perciò evidente che questa parte delle questioni è divenuta, in considerazione di quanto precede, priva di oggetto.

50/51 Le questioni vanno quindi risolte nel senso che il diritto, per i cittadini di uno Stato membro, di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi è attribuito, a chiunque rientri nella sfera d'applicazione del diritto comunitario, direttamente dal trattato — in ispecie dagli artt. 48, 52 e 59 — ovvero, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione, indipendentemente da qualsiasi documento di soggiorno rilasciato dallo Stato ospitante. La semplice omissione, da parte del cittadino di uno Stato membro, delle formalità relative all'ingresso, al trasferimento ed al soggiorno degli stranieri non è atta a costituire di per sé un comportamento pericoloso per l'ordine o per la sicurezza pubblici e non può quindi giustificare da sola un provvedimento d'espulsione né l'arresto provvisorio in attesa di tale provvedimento.

Sulla 5ª questione (esecuzione dei provvedimenti d'espulsione e diritto d'impugnazione)

52 Con la 5ª questione si chiede in sostanza se il provvedimento d'espulsione o il rifiuto di rilasciare il documento di soggiorno o di stabilimento possano, tenuto conto di quanto dispone il diritto comunitario, dar luogo ad atti d'esecuzione immediati ovvero detti provvedimenti siano efficaci solo dopo che siano state esperite le impugnazioni dinanzi ai giudici nazionali.

53/55 A norma dell'art. 8 della direttiva n. 64/221, chiunque sia colpito da un provvedimento di espulsione deve poter esperire avverso detto provvedimento i ricorsi consentiti ai cittadini nazionali contro gli atti amministrativi. In mancanza di ciò, a norma dell'art. 9 l'interessato deve avere almeno la possibilità di far valere le proprie ragioni davanti ad un'autorità competente, diversa da quella che ha adottato il provvedimento restrittivo della sua libertà. In proposito va precisato che gli Stati membri devono adottare ogni opportuno provvedimento onde garantire, a chiunque sia colpito da un provvedimento restrittivo del genere, di poter effettivamente fruire della tutela costituita dall'esercizio di detto diritto di ricorso.

56/59 Questa garanzia sarebbe tuttavia puramente illusoria se gli Stati membri, dando immediata esecuzione al provvedimento d'espulsione, potessero privare l'interessato della possibilità di valersi efficacemente dei rimedi garantitigli dalla direttiva n. 64/221. Nel caso dei ricorsi giurisdizionali contemplati dall'art. 8 di detta direttiva, l'interessato deve almeno avere la possibilità, prima che il provvedimento d'espulsione venga eseguito, di proporre il ricorso e di ottenere quindi la sospensione del provvedimento adottato nei suoi confronti.

Questa conclusione emerge del pari dal rapporto stabilito dalla direttiva fra l'art. 8 e l'art. 9, dato che il procedimento contemplato da quest'ultimo articolo è prescritto, fra l'altro, ogni volta che i ricorsi giurisdizionali di cui all'art. 8 «non hanno effetto sospensivo». A norma dell'art. 9, il ricorso ad un'autorità competente deve, tranne in caso di urgenza, precedere il provvedimento di espulsione.

60/61 Da quanto precede si desume che, nei casi in cui è consentito il ricorso giurisdizionale ai sensi dell'art. 8, il provvedimento d'espulsione non può divenire esecutivo prima che l'interessato sia stato posto in grado di proporre il ricorso stesso. Nel caso in cui il ricorso non sia consentito ovvero, pur essendo possibile, non abbia effetto sospensivo, il provvedimento non può essere adottato — tranne in caso d'urgenza comprovata — prima che l'interessato sia stato posto in grado di adire l'autorità indicata dall'art. 9 della direttiva n. 64/221 e prima che questa si sia pronunziata.

62 La questione va quindi risolta nel senso 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.

Sulle questioni 6ª, 7ª e 8ª (divieto di nuove restrizioni)

63/64 Con le questioni 6ª, 7ª e 8ª, si chiede se, in forza degli artt. 53 e 62 del trattato, i quali vietano ad uno Stato membro d'introdurre nuove restrizioni allo stabilimento di cittadini degli altri Stati membri ed alla libertà effettivamente raggiunta in fatto di prestazione di servizi, uno Stato membro possa tornare a disposizioni o pratiche meno liberali di quelle in precedenza vigenti. Più particolarmente, si chiede di precisare in proposito

a) se le disposizioni nazionali aventi l'effetto di rendere meno liberali le disposizioni anteriormente vigenti siano legittime qualora si propongano di porre il diritto nazionale in armonia con le direttive comunitarie in materia,

b) se il divieto di nuove restrizioni valga pure per le disposizioni di natura formale e procedurale, ad onta del fatto che, per l'attuazione delle direttive, l'art. 189 del trattato riservi agli Stati membri «la competenza ... in merito alla forma e ai mezzi».

65/68 a) Gli artt. 53 e 62 implicano il divieto, non solo d'introdurre nuove restrizioni rispetto alla situazione in atto al momento dell'entrata in vigore del trattato, ma anche di revocare provvedimenti di liberalizzazione adottati dagli Stati membri per l'adempimento di obblighi derivanti dal diritto comunitario. In proposito, i provvedimenti adottati dalla Comunità, in ispecie sotto forma di direttive, per l'attuazione delle disposizioni del trattato possono fornire indicazioni per quanto riguarda i limiti degli obblighi assunti dagli Stati membri. È questo il caso, in ispecie, della direttiva n. 64/221, la quale precisa un certo numero di limiti posti alla discrezionalità degli Stati membri e di obblighi a questi incombenti in fatto di tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e della sanità pubblica. Per contro, non si possono invocare gli artt. 53 e 62 nei casi in cui risulti che i vantaggi concessi da uno Stato membro ai cittadini di altri Stati membri non costituiscono adempimento di un obbligo imposto dal diritto comunitario.

69/73 b) Non si può ravvisare un contrasto fra il divieto di nuove restrizioni, di cui agli artt. 53 e 62, e l'art. 189 il quale riserva agli Stati membri, per l'attuazione delle direttive «la competenza ... in merito alla forma e ai mezzi». La scelta delle forme e dei mezzi può infatti essere effettuata solo osservando le prescrizioni e i divieti imposti dal diritto comunitario. Per quanto riguarda le direttive destinate a dare attuazione alla libera circolazione delle persone, i competenti organi della Comunità hanno attribuito particolare importanza ad un complesso di prescrizioni di natura formale e procedurale destinate a garantire il funzionamento pratico del regime istituito dal trattato. Ciò è vero, ad esempio, per la direttiva n. 64/221, relativa ai provvedimenti speciali adottati per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, nel senso che talune delle garanzie contemplate da detta direttiva a favore delle persone protette dal diritto comunitario — cioè l'obbligo di notificare a chiunque sia colpito da un provvedimento restrittivo i motivi del provvedimento stesso e di consentirgli un ricorso — sono appunto di natura procedurale. Ne consegue l'obbligo per gli Stati membri di scegliere, nell'ambito discrezionale loro attribuito dall'art. 189, le forme ed i mezzi più idonei a garantire l'efficacia reale delle direttive, tenuto conto del loro scopo.

74/75 Le questioni vanno quindi risolte nel senso che gli artt. 53 e 62 del trattato vietano ad uno Stato membro d'introdurre nuove restrizioni allo stabilimento di cittadini di altri Stati membri ed alla libertà effettivamente raggiunta in fatto di prestazione di servizi, impedendo agli Stati membri di tornare a disposizioni o pratiche meno liberali, nei casi in cui i provvedimenti di liberalizzazione adottati costituiscono l'adempimento di obblighi derivanti dalle disposizioni e dagli scopi del trattato. La libertà lasciata agli Stati membri dall'art.

189, per quanto riguarda la scelta delle forme e dei mezzi, in materia di attuazione delle direttive, nulla toglie al loro obbligo di scegliere le forme ed i mezzi più idonei a garantire l'efficacia reale delle direttive.

Sulle spese

6/77 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha 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 dinanzi al Tribunal de première instance di Liegi, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal de première instance di Liegi, afferma per diritto:

1° **Il diritto, per i cittadini di uno Stato membro, di entrare nel territorio di un altro Stato membro e di dimorarvi è attribuito, a chiunque rientri nella sfera d'applicazione del diritto comunitario, direttamente dal trattato — in ispecie dagli artt. 48, 52 e 59 — ovvero, a seconda dei casi, dalle disposizioni adottate per la sua attuazione, indipendentemente da qualsiasi documento di soggiorno rilasciato dallo Stato ospitante.**

2° **L'art. 4 della direttiva n. 68/360 implica, per gli Stati membri, l'obbligo di rilasciare il documento di soggiorno a chiunque dimostri, mediante gli appositi documenti, di appartenere ad una delle categorie contemplate dall'art. 1 della stessa direttiva.**

3° **La semplice omissione, da parte del cittadino di uno Stato membro, delle formalità relative all'ingresso, al trasferimento ed al soggiorno degli stranieri non è atta a costituire di per sé un comportamento pericoloso per l'ordine o per la sicurezza pubblici e non può quindi giustificare da sola un provvedimento d'espulsione né l'arresto provvisorio in attesa di tale provvedimento.**

4° 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.

5° Gli artt. 53 e 62 del trattato vietano ad uno Stato membro d'introdurre nuove restrizioni allo stabilimento di cittadini di altri Stati membri ed alla libertà effettivamente raggiunta in fatto di prestazione di servizi, impedendo agli Stati membri di tornare a disposizioni o pratiche meno liberali, nei casi in cui i provvedimenti di liberalizzazione adottati costituiscono l'adempimento di obblighi derivanti dalle disposizioni e dagli scopi del trattato.

6° La libertà lasciata agli Stati membri dall'art. 189, per quanto riguarda la scelta delle forme e dei mezzi, in materia di attuazione delle direttive, nulla toglie al loro obbligo di scegliere le forme ed i mezzi più idonei a garantire l'efficacia reale delle direttive.

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'8 aprile 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt