CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER
presentate il 12 ottobre 1995 *

1. Nell'ambito di una causa vertente su un provvedimento di espulsione ai sensi del Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 (in prosieguo: la «legge»), la Court of Appeal ha adito la Corte in via pregiudiziale in merito all'interpretazione dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (in prosieguo: la «direttiva») [1].

Le disposizioni rilevanti di diritto comunitario

2. La direttiva è stata emanata, fra l'altro, con riferimento all'art. 56, n. 2, del Trattato ed è volta in particolare al ravvicinamento delle procedure seguite in ciascuno Stato membro per far valere motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica in materia di trasferimento e soggiorno degli stranieri (secondo 'considerando'). Nel terzo 'considerando' si sottolinea inoltre che è opportuno offrire in ogni Stato membro, ai cittadini degli altri Stati membri, idonei mezzi di ricorso avverso gli atti amministrativi in questo settore.

La direttiva riguarda, ai sensi dell'art. 2, i provvedimenti relativi all'ingresso sul territorio, al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, o all'allontanamento dal territorio, che sono adottati dagli Stati membri per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.

Ai sensi dell'art. 7 della direttiva, il provvedimento di diniego del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno o il provvedimento di allontanamento dal territorio è notificato all'interessato con l'indicazione del termine concesso per lasciare il territorio. Pertanto la direttiva è fondata sulla distinzione fra il provvedimento, fra l'altro, di allontanamento dal territorio e la sua esecuzione (in prosieguo: l'«espulsione»).

Ai sensi dell'art. 8 della direttiva, avverso il provvedimento di diniego di ingresso, di diniego di rilascio del permesso di soggiorno o del suo rinnovo, o contro la decisione di allontanamento dal territorio, l'interessato deve avere assicurata la possibilità di esperire

* Lingua originale: il danese.

1 — GU 1964, n. 56, pag. 850.

i ricorsi consentiti ai cittadini avverso gli atti amministrativi.

L'art. 9 della direttiva dispone quanto segue:

«*Articolo 9*

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

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

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

La normativa nazionale

3. La section 7(1)(a) dispone quanto segue:

«Qualora il Secretary of State ritenga che una persona

a) sia o sia stata coinvolta nella commissione, preparazione o istigazione di atti di terrorismo ai quali si applica questa parte della presente legge (...) il Secretary of State può emettere un provvedimento di espulsione contro di essa».

L'allegato 2 dà attuazione alla section 4(4) della legge. Il punto 3 dell'allegato 2

dispone per quanto riguarda i mezzi d'impugnazione:

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

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

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

2) Con riserva dei seguenti nn. 3 e 4, la persona contro cui è stato emesso un provvedimento di espulsione deve esercitare i diritti conferitile dal precedente n. 1 entro sette giorni dalla relativa notifica.

3) Qualora prima della fine di tale periodo

a) essa abbia acconsentito al suo allontanamento, ai sensi del seguente n. 5, dalla Gran Bretagna, dall'Irlanda del Nord o dal Regno Unito, a seconda dei casi; e

b) essa sia stata di conseguenza allontanata,

può esercitare i diritti conferitile dal n. 1 di cui sopra entro quattordici giorni dal suo allontanamento.

4) (...)

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

6) Qualora si applichi il n. 2 di cui sopra, alla persona contro cui è stato emesso il provvedimento di espulsione dovrà esser concesso un colloquio personale con la persona o con le persone così nominate.

7) Qualora si applichino i nn. 3 e 4 di cui sopra, alla persona contro cui è stato emesso il provvedimento di espulsione sarà concesso un colloquio personale con la persona o con le persone così nominate se al Secretary of State sembri ragionevolmente fattibile concederle un siffatto controllo in un paese o territorio appropriati entro un periodo ragionevole dalla data in cui ella ha mosso le sue contestazioni».

Il punto 4 dell'allegato 2 della legge è del seguente tenore:

«1) Qualora al Secretary of State siano mosse contestazioni in ordine ad un provvedimento di espulsione ai sensi del precedente n. 3, egli dovrà riesaminare la questione non appena ciò sia ragionevolmente possibile dopo aver ricevuto la contestazione ed un'eventuale relazione del colloquio relativo alla questione concesso a norma di tale disposizione.

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

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

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

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

3) Il Secretary of State dovrà poi, nel caso in cui ciò sia ragionevolmente fattibile, comunicare per iscritto alla persona contro cui è stato emesso il provvedimento di espulsione ogni decisione da lui presa in ordine all'annullamento di tale provvedimento».

Fatti

4. Il signor John Gerald Gallagher è un cittadino irlandese che nel periodo maggio 1987-settembre 1989 si recava più volte in Inghilterra per cercarvi lavoro. Nell'aprile 1990 ritornava di nuovo in Inghilterra. In tale occasione riusciva a trovare un lavoro a Londra e metteva su casa con la fidanzata a Eltham.

5. Il 24 settembre 1991 il signor Gallagher veniva arrestato dalla polizia e detenuto presso la stazione di polizia di Paddington Green in forza delle disposizioni della legge. Il 27 settembre 1991 il Secretary of State emetteva nei suoi confronti, conformemente alla section 7 della legge, un provvedimento di allontanamento dal territorio del Regno Unito, in quanto riteneva accertato che il signor Gallagher «fosse stato coinvolto nella commissione, preparazione o istigazione di atti di terrorismo collegati alle vicende dell'Irlanda del Nord». Dagli atti di causa risulta che la notificazione del provvedimento al signor Gallagher non conteneva indicazioni che precisassero la motivazione del provvedimento di allontanamento.

6. Il signor Gallagher acconsentiva al suo allontanamento immediato in Irlanda per ragioni di famiglia. Egli desiderava rimanere vicino alla fidanzata che stava per partorire. Dopo essere stato espulso, decideva di esercitare i suoi diritti ai sensi del combinato disposto del n. 3 dell'allegato 2, punto 3), e del punto 1). Il 6 dicembre 1991 si svolgeva un colloquio presso l'ambasciata britannica in Dublino fra il signor Gallagher e un cosiddetto consulente designato dal Secretary of State. Erano altresì presenti l'avvocato del Gallagher nonché la moglie e il figlio. Il colloquio durava circa un'ora. Il consulente non rivelava il suo nome né forniva dettagli sui motivi su cui il Secretary of State si era fondato per emettere il provvedimento di allontanamento. Il Secretary of State riesaminava la pratica conformemente al n. 4 dell'allegato 2, ma negava una modifica del provvedimento.

L'ordinanza di rinvio

7. Il signor Gallagher ha pertanto adito gli organi giurisdizionali. Con ordinanza 10 febbraio 1994 la Court of Appeal ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 9 della direttiva 25 febbraio 1964, 64/221, vieti al Secretary of State for the Home Department (ministro degli Interni) di emettere un provvedimento di espulsione a norma della section 7 del Prevention of Terrorism

(Temporary Provisions) Act del 1989 (legge relativa a norme provvisorie in materia di prevenzione del terrorismo) prima di ricevere il parere di un'autorità competente, qualora le disposizioni in materia dell'allegato 2 di tale legge stabiliscano che

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

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

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

Quali siano le disposizioni rilevanti dell'art. 9 della direttiva

8. Il giudice nazionale si è richiamato nelle sue questioni all'art. 9 della direttiva senza precisare se desideri l'interpretazione della regola generale di cui al n. 1, ovvero della regola specifica di cui al n. 2 relativamente ai provvedimenti di allontanamento prima del rilascio del primo permesso di soggiorno. La questione dà adito a dubbi, perché risulta che i cittadini irlandesi non necessitano di permesso di soggiorno per poter risiedere nel Regno Unito.

9. Dall'ordinanza di rinvio sembra però risultare che le questioni riguardano l'art. 9, n. 1. Vi si osserva fra l'altro che «sul piano cronologico il [Secretary of State] ha indubbiamente violato il n. 1 di tale articolo (...)» [2] e viene altresì fatto riferimento alla tutela di un lavoratore «qualora non esista un effettivo diritto di ricorso in sede giurisdizionale» [3], espressione che viene utilizzata unicamente al n. 1 della disposizione. Il Regno Unito e il signor Gallagher hanno quindi presentato osservazioni unicamente sull'interpretazione dell'art. 9, n. 1, della direttiva. La Commissione ha sostenuto che va applicato l'art. 9, n. 1, in quanto l'art. 9, n. 2, si applica unicamente nei casi in cui la legittimità del soggiorno presuppone un permesso di soggiorno.

2 — Ordinanza di rinvio, pag. 10.
3 — Ibidem.

10. A sostegno della soluzione secondo cui la fattispecie rientra nell'ambito di applicazione del più semplice procedimento di allontanamento dal territorio di cui all'art. 9, n. 2, della direttiva si potrebbe sostenere che l'evasione di una domanda di permesso di soggiorno consente all'autorità che si occupa degli stranieri di accertare se il soggiorno dell'interessato sia compatibile con l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica e che, finché tali controlli non siano avvenuti, lo straniero interessato non può avere il legittimo affidamento di poter rimanere nel paese che giustifichi nei suoi confronti la stessa tutela processuale da un provvedimento di allontanamento fondato su tali motivi cui avrebbe diritto dopo il rilascio di un permesso di soggiorno.

11. Si può però ribattere che la differenza fra le norme procedurali di cui all'art. 9, nn. 1 e 2, dev'essere considerata come espressione del principio, fondamentale in materia di diritti degli stranieri, in forza del quale l'intensità della tutela da violazioni del diritto di soggiorno è proporzionale alla durata del soggiorno. Inoltre lo straniero interessato non deve subire un trattamento deteriore a causa del fatto che il Regno Unito, autorizzandone il soggiorno senza permesso, ha rinunciato al previo accertamento della compatibilità del suo soggiorno nel territorio con l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica. Le autorità che si occupano dei problemi inerenti agli stranieri possono del resto procurarsi le informazioni necessarie sul soggiorno dello straniero in modo diverso dall'evasione di una domanda di permesso di soggiorno. L'attuazione in pratica della libera circolazione delle persone non deve inoltre privare di contenuto la tutela processuale concessa dall'art. 9, n. 1, della direttiva ai cittadini degli Stati membri avverso i provvedimenti di allontanamento dal territorio di altri Stati membri.

12. Concordo pertanto sul fatto che la disposizione rilevante per la soluzione delle questioni sollevate è l'art. 9, n. 1, della direttiva.

Prima questione

13. Con la prima questione la Court of Appeal domanda in sostanza se il parere richiesto dall'art. 9, n. 1, della direttiva, nel caso in cui non siano ammessi ricorsi giurisdizionali avverso i provvedimenti di allontanamento, ovvero riguardino solo la questione della legittimità dei provvedimenti o non abbiano effetto sospensivo, debba precedere l'adozione del provvedimento di allontanamento ovvero se sia sufficiente che venga emesso solo dopo quel momento, qualora l'autorità che ha adottato il provvedimento sia tenuta, in seguito a contestazioni, a riesaminare il provvedimento e possa eventualmente modificarlo.

14. Il Regno Unito ha sostenuto che dev'essere sufficiente che l'interessato possa avvalersi dei diritti conferitigli dall'art. 9, n. 1, nel

contesto del riesame della pratica da parte del Secretary of State conformemente al n. 4 dell'allegato 2 della legge. Solo in esito a tale riesame viene preso il provvedimento definitivo di allontanamento.

15. Il signor Gallagher e la Commissione hanno invece sostenuto che la direttiva dev'essere interpretata nel senso che il parere di cui trattasi deve precedere la decisione di allontanamento e che non è sufficiente che sia stato emesso solo al momento del riesame da parte dell'autorità competente di un provvedimento che è già stato preso. La Commissione sottolinea in proposito che la finalità dell'art. 9, n. 1, della direttiva è di garantire che un'autorità diversa e indipendente effettui una valutazione delle circostanze del singolo caso in modo che l'autorità amministrativa possa tenerne conto quando si pronuncia sull'opportunità di un provvedimento di allontanamento. Tale garanzia procedurale può essere efficace solo se il parere di un'autorità competente è disponibile prima che l'autorità amministrativa prenda la sua decisione.

16. Nei casi in cui esiste un mezzo d'impugnazione del provvedimento di allontanamento (nella versione francese «recours juridictionnels», nella traduzione inglese «appeal to a court of law»), che non verta solo sulla validità del provvedimento ed abbia un effetto sospensivo, allo straniero interessato viene garantita la possibilità di sottoporre la legittimità e la ragionevolezza del provvedimento a un esame indipendente ed obiettivo.

17. Il precetto di cui all'art. 9, n. 1, della direttiva, che impone di ottenere il parere dell'autorità competente, è volto a fornire un minimo di garanzia procedurale nei casi in cui non sussista il detto mezzo di impugnazione. Tale garanzia minima consiste nel fatto che un'autorità diversa e indipendente, presso la quale l'interessato può presentare le sue difese e da cui può farsi assistere o rappresentare, deve pronunciarsi prima dell'emanazione del provvedimento di allontanamento. Non mi riferisco in tale contesto, né nel prosieguo, ai casi urgenti che non sono stati citati nella specie e che non potrebbero eventualmente giustificare una deroga generale al precetto di cui sopra.

18. La tesi del Regno Unito, secondo cui tale parere dev'essere ottenuto solo qualora lo straniero interessato contesti il provvedimento, comporta a mio parere l'attenuazione della garanzia minima senza alcun fondamento nel testo della direttiva. La garanzia minima deve valere, stando al dettato della direttiva, anche nei casi in cui lo straniero non faccia opposizione. Anche in tali casi vi è un provvedimento di allontanamento ai sensi della direttiva (v., ad esempio, l'art. 7) che presuppone che una decisione del genere, una volta scaduto il termine per abbandonare il territorio, può costituire il fondamento di un provvedimento di espulsione. Inoltre si può presumere che il parere della competente autorità avrà una maggiore possibilità di influenzare la decisione dell'autorità amministrativa per quanto riguarda l'opportunità di un provvedimento di allontanamento, in un momento in cui quest'ultima può esaminare la pratica senza pregiudizi e in cui non ha ancora preso la sua decisione.

19. Anche la formulazione dell'art. 9, n. 1, raffrontata all'art. 9, n. 2, dimostra che nelle situazioni menzionate dal n. 1 il parere dell'autorità competente deve precedere qualunque provvedimento di allontanamento. La differenza fra l'art. 9, n. 1, e l'art. 9, n. 2, è appunto che, nelle situazioni di cui al n. 1, il parere deve precedere l'emanazione del provvedimento, mentre nelle situazioni di cui al n. 2 il parere viene ottenuto dopo l'emanazione del provvedimento e unicamente su richiesta dello straniero interessato, cioè qualora contesti il provvedimento. Se all'art. 9, n. 1, andasse data l'interpretazione propugnata dal Regno Unito, il precetto specifico del n. 2 non avrebbe alcun contenuto autonomo.

20. La giurisprudenza della Corte è in sintonia con queste considerazioni. L'avvocato generale Capotorti, nelle conclusioni della causa Pecastaing [4], ha così illustrato il momento in cui l'autorità competente doveva emettere il suo parere:

«Se si tratta del rifiuto di rinnovare il titolo di soggiorno, ovvero dell'allontanamento dal territorio di chi ne sia già munito, la decisione non può essere presa se il caso non è stato sottoposto all'esame anzidetto e se l'autorità amministrativa non ha emesso il suo parere (...)»,

e

«Il mezzo di tutela apprestato dall'articolo 9, paragrafo 2, della citata direttiva, così come la procedura consultiva prevista dall'articolo 9, paragrafo 1, hanno invece effetto sospensivo della misura di allontanamento dal territorio, che non potrà essere confermata (nel caso di cui al paragrafo 2) o adottata (nel caso di cui al paragrafo 1) se non quando l'apposita autorità amministrativa abbia emesso il suo parere».

La Corte ha dichiarato nella citata causa Pecastaing che:

«Quanto all'interpretazione dell'art. 9 (...) va ricordato che (...), tranne in caso d'urgenza il reclamo all'"autorità competente" contemplato da tale articolo *deve precedere il provvedimento* d'espulsione (punto 17, il corsivo è mio)».

Nella sentenza 22 maggio 1980, causa Santillo [5], la Corte ha dichiarato che le disposizioni dell'art. 9

«(...) hanno lo scopo di offrire un minimo di garanzie procedurali alle persone colpite da

4 — Sentenza 5 marzo 1980, causa 98/79 (Racc. pag. 691, v. pag. 718, in particolare pagg. 722 e 723).

5 — Causa 131/79 (Racc. pag. 1585).

uno dei provvedimenti corrispondenti alle tre ipotesi definite nel n. 1 dello stesso art. 9. Qualora i ricorsi giurisdizionali riguardino unicamente la legittimità del provvedimento impugnato, l'intervento della "autorità competente" di cui all'art. 9, n. 1, deve consentire un esame esauriente di tutti i fatti e di tutte le circostanze, ivi compresa l'opportunità del provvedimento considerato, prima che questo venga definitivamente adottato» (punto 12),

e

«L'esigenza sancita dall'art. 9, n. 1, con lo stabilire che *qualsiasi* provvedimento di allontanamento dev'essere preceduto dal parere dell'"autorità competente" (...)» (punto 14, il corsivo è mio).

Infine la Corte ha dichiarato, da ultimo nella sentenza 18 ottobre 1990 nei procedimenti riuniti C-297/88 e C-197/89, Dzodzi [6], per quanto riguarda il parere dell'«autorità competente», che:

«L'art. 9, n. 1, della direttiva 25 febbraio 1964, 64/221, ha lo scopo di attribuire un minimo di garanzia processuale alle persone nei cui confronti viene emesso un provvedimento di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno o ai soggetti, titolari di un permesso di soggiorno, colpiti da un provvedimento di allontanamento. Questa disposizione, che si applica se non sono ammessi ricorsi giurisdizionali o se tali ricorsi sono intesi ad accertare soltanto la legittimità dei provvedimenti o se non hanno effetto sospensivo, dispone l'intervento di un'autorità competente diversa da quella cui spetta l'adozione del provvedimento. Tranne in casi di urgenza, l'autorità amministrativa può *pronunciarsi solo dopo aver sentito il parere di quest'organo consultivo*» (punto 62, il corsivo è mio).

21. Pertanto propongo alla Corte di risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 9, n. 1, va interpretato nel senso che il parere di un'autorità competente, che dev'essere stato rilasciato in mancanza di mezzi d'impugnazione del provvedimento di allontanamento, ovvero qualora essi possano vertere solo sulla legittimità del provvedimento o non abbiano effetto sospensivo, deve precedere, salvo in caso d'urgenza, qualunque provvedimento di allontanamento emanato dall'autorità amministrativa per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di pubblica sanità.

La seconda questione

22. Con la seconda questione pregiudiziale il giudice a quo intende sostanzialmente accertare se l'art. 9 della direttiva vada interpretato nel senso che una persona nominata dalla stessa autorità che adotta il provvedimento di

6 — Racc. pag. I-3763.

allontanamento non può essere l'autorità competente ai sensi della detta disposizione.

23. Il signor Gallagher ha sostenuto che l'art. 9 della direttiva dev'essere interpretato nel senso che contiene un requisito di indipendenza dell'autorità competente, il quale osta alla nomina di quest'ultima da parte della stessa autorità amministrativa che emana il provvedimento di allontanamento dal territorio o provvedimenti analoghi.

24. Il Regno Unito ha invece sostenuto che l'art. 9 della direttiva si limita a definire le modalità di espletamento dei compiti dell'autorità competente. Tale disposizione non contiene invece nessuna norma sulla designazione di detta autorità. Il fatto che una persona venga nominata dalla stessa autorità amministrativa che pronuncia il provvedimento di allontanamento o provvedimenti analoghi non può implicare che tale persona non possa essere l'«autorità competente».

25. La Commissione è altresì dell'opinione che l'art. 9 non osta di per sé a che l'autorità competente venga nominata dalla stessa autorità amministrativa che emana il provvedimento di allontanamento. La persona designata deve però essere assolutamente indipendente dall'autorità che l'ha nominata e il giudice nazionale dev'essere in possesso di informazioni sufficienti che garantiscano il ricorrere di tale presupposto.

26. Nella sentenza nella citata causa Santillo, la Corte ha dichiarato, relativamente alla nozione di autorità competente di cui all'art. 9:

«La direttiva lascia agli Stati membri un certo margine di valutazione discrezionale per la designazione della "autorità competente". Può essere considerata tale qualsiasi autorità pubblica indipendente dall'autorità amministrativa cui spetta l'adozione di uno dei provvedimenti contemplati dalla direttiva, organizzata in modo che l'interessato abbia il diritto di farsi rappresentare e di far valere i propri mezzi di difesa dinanzi ad essa» (punto 19).

La Corte ha poi dichiarato nella citata sentenza Dzodzi, per quanto riguarda i criteri cui deve informarsi l'autorità competente:

«La direttiva non precisa le modalità di nomina dell'autorità competente di cui all'art. 9, non impone che essa sia un organo giurisdizionale o sia composta da magistrati, né prescrive che i suoi membri siano nominati per un periodo determinato. L'essenziale è che risulti chiaramente che l'autorità esercita in piena autonomia le proprie funzioni e che, nel loro esercizio, essa non sia sottoposta, direttamente o indirettamente, al controllo dell'autorità cui spetta l'adozione dei provvedimenti presi in considerazione dalla direttiva (...) e che si attenga ad una procedura che consenta all'interessato, alle condi-

zioni stabilite dalla direttiva, di far valere i propri mezzi di difesa» (punto 65).

27. La Corte ha pertanto stabilito che i criteri decisivi affinché ricorrano gli estremi dell'autorità competente ai sensi dell'art. 9 sono che risulti con certezza che essa può svolgere in piena autonomia le sue funzioni e che nel loro esercizio essa non sia sottoposta, direttamente o indirettamente, al controllo dell'autorità cui spetta l'adozione del provvedimento di allontanamento e che l'interessato possa presentare le sue difese e farsi assistere o rappresentare dinanzi all'autorità competente.

28. Il fatto che l'«autorità competente» sia nominata dall'autorità che emana il provvedimento non può a mio parere di per sé comportare che l'«autorità competente» non soddisfi i criteri di indipendenza stabiliti dalla giurisprudenza della Corte. Infatti in molti Stati membri, ad esempio, i giudici sono nominati dal governo senza che quest'ultimo possa pregiudicarne l'assoluta indipendenza nei confronti del governo stesso dopo la loro nomina.

29. D'altra parte è chiaro che una persona che si trova in un rapporto di subordinazione gerarchica nei confronti dell'autorità amministrativa di cui trattasi, ad esempio come pubblico dipendente del ministero interessato, non può essere considerata in possesso del requisito di poter svolgere la sua attività come «autorità competente» in piena indipendenza da tale autorità. Tale requisito dovrebbe comportare fra l'altro che l'autorità amministrativa non può in nessun modo impartire istruzioni, sorvegliare o controllare la persona designata come autorità competente e che non devono sussistere circostanze che possano indurre lo straniero interessato a ritenere che l'autorità competente non possa svolgere i suoi compiti in piena indipendenza dall'autorità amministrativa.

30. Nel contesto dell'esame effettuato dal giudice nazionale per accertare se l'«autorità competente» sia in grado di svolgere i suoi compiti in piena indipendenza può verosimilmente avere una certa rilevanza il fatto che la persona o le persone di cui trattasi siano state nominate per esercitare le funzioni di autorità competente in tutti i casi di diniego di ingresso/di allontanamento per un lungo periodo di tempo, ovvero che vengano effettuate singole nomine, caso per caso, di persone diverse allo scopo di ottenere la detta garanzia procedurale minima.

31. Inoltre concordo con la Commissione sul fatto che per consentire al giudice nazionale di valutare la piena autonomia dell'autorità competente è necessario che esso sia in possesso di informazioni sull'identità della persona o delle persone nominate e sui loro altri compiti. Alla luce del rinvio pregiudiziale proposto alla Corte non v'è motivo perché quest'ultima si pronunci in modo particolareggiato sulle modalità in cui ciò deve avvenire.

32. La seconda questione dovrebbe pertanto essere risolta dichiarando che l'art. 9, n. 1, della direttiva dev'essere interpretato nel senso che tale disposizione non osta a che l'autorità competente venga nominata dalla stessa autorità amministrativa che emana il provvedimento di allontanamento o provvedimenti analoghi, purché la detta autorità competente possa con certezza esercitare le sue funzioni in piena indipendenza dall'autorità amministrativa. Spetta al giudice nazionale valutare in ogni singolo caso se ricorra tale presupposto.

Conclusione

33. Propongo pertanto alla Corte di risolvere le questioni sollevate dichiarando che l'art. 9, n. 1, della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, dev'essere interpretato nel senso che:

«1) Il parere di un'autorità competente, che dev'essere stato rilasciato in mancanza di mezzi d'impugnazione dei provvedimenti di allontanamento, ovvero qualora essi possano vertere solo sulla legittimità del provvedimento o non abbiano effetto sospensivo, deve precedere, salvo in caso d'urgenza, qualunque provvedimento di allontanamento emanato dall'autorità amministrativa per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di pubblica sanità.

2) Tale disposizione non osta a che l'autorità competente venga nominata dalla stessa autorità amministrativa che emana il provvedimento di allontanamento o provvedimenti analoghi, purché la detta autorità competente possa con certezza esercitare le sue funzioni in piena indipendenza dall'autorità amministrativa. Spetta al giudice nazionale valutare in ogni singolo caso se ricorra tale presupposto».