COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 19.07.1999
COM(1999)372 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO ED AL PARLAMENTO EUROPEO RELATIVA AI PROVVEDIMENTI SPECIALI IN TEMA DI CIRCOLAZIONE E RESIDENZA DEI CITTADINI DELL'UNIONE GIUSTIFICATI DA MOTIVI DI ORDINE PUBBLICO, PUBBLICA SICUREZZA E SANITÀ PUBBLICA

(Direttiva 64/221/CEE)

1. INTRODUZIONE 3

1.1. Contesto 3

1.2. Perché una comunicazione? 3

2. BASE PER L'INTERPRETAZIONE 6

2.1. Campo d'applicazione della direttiva 64/221/CEE 6

2.2. Principi e diritti fondamentali 7

3. PRINCIPI INFORMATORI DELL'APPLICAZIONE 9

3.1. I motivi alla luce della cittadinanza dell'Unione 9

3.1.1. Ordine pubblico 9

3.1.2. Pubblica sicurezza 10

3.1.3. Sanità pubblica 11

3.2. Ingresso e soggiorno 12

3.3. Espulsione ed altri provvedimenti 14

3.3.1. Valutazione della minaccia effettiva 14

3.3.2. Decisione in merito ai provvedimenti 16

3.4. Diritti di gruppi specifici 19

3.4.1. Residenti di lungo periodo 19

3.4.2. Membri della famiglia 20

3.5. Mezzi di ricorso 20

3.5.1. Rimedi giuridici e salvaguardie 20

3.5.2. Diritto di presentare una nuova richiesta 22

4. CONCLUSIONI 24

1. INTRODUZIONE

1.1 Contesto

La libera circolazione delle persone costituisce uno dei diritti fondamentali garantiti dalla legislazione comunitaria. In forza dell'articolo 18, paragrafo 1 del trattato che istituisce la Comunità europea ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Tale diritto rimane tuttavia subordinato alle limitazioni ed alle condizioni previste dal presente trattato ed alle disposizioni adottate in applicazione dello stesso.[1]

A norma dell'articolo 39, paragrafo 3, dell'articolo 46, paragrafo 1 e dell'articolo 55 del trattato CE gli Stati membri possono in particolare imporre restrizioni al diritto di libera circolazione laddove queste siano giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. I provvedimenti in tal senso devono risultare conformi ai termini ed alle condizioni stabiliti dalla direttiva del Consiglio 64/221/CEE del 25 febbraio 1964[2]. L'obiettivo della direttiva è offrire agli interessati salvaguardie e garanzie specifiche qualora gli Stati membri prendano provvedimenti motivati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica, giacché detti motivi configurano deroghe alle libertà fondamentali sancite dal trattato e vanno quindi interpretati strettamente e prendendo in considerazione tutte le disposizioni del trattato. La corretta applicazione ed interpretazione di tale direttiva costituiscono il tema della presente comunicazione.

1.2.Perché una comunicazione?

La direttiva 64/221/CEE risale al 1964. Nel corso degli anni le disposizioni che essa contiene sono state ampiamente interpretate e sviluppate in una serie di sentenze della Corte europea di giustizia, culminata in quella relativa al recente caso di Donatella Calfa[3]. L'evoluzione dell'integrazione europea, ed in particolare l'introduzione della nozione di cittadinanza dell'Unione nell'articolo 18 del trattato CE, hanno parimenti modificato il contesto in cui la direttiva va interpretata.

---

1 L'articolo 18 conferisce ai cittadini dell'Unione un diritto fondamentale e personale, che può essere esercitato al di fuori dell'ambito di un'attività economica. Il paragrafo 2 di tale articolo precisa che il Consiglio può adottare nuove disposizioni miranti ad agevolare l'esercizio del diritto in questione. La risoluzione del Parlamento sulla seconda relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (C4-00291/97, GU C 226 del 20.7.1998, pag. 61; la relazione è il documento COM(97) 230 def. del 27.5.1997) ed il piano d'azione per il mercato unico (CSE(98)1 def., del 4.6.1997) avallato del Consiglio europeo di Amsterdam contengono già inviti a prendere nuove disposizioni a tale scopo.

2 GU n. 56 del 4.4.1964, pagg. 850-857. La base giuridica della direttiva è data dall'articolo 46, paragrafo 2, del trattato CE.

3 Causa C-348/96, in merito alla quale la Corte di giustizia ha pronunciato una sentenza il 19 gennaio 1999. Nota: l'allegato alla presente comunicazione contiene un elenco delle cause di maggiore interesse sotto il profilo giurisprudenziale su cui s'è pronunciata la Corte di giustizia.

Al tempo stesso la Commissione ha ricevuto un numero sempre crescente di denunce relative all'applicazione della direttiva. Questi sembrano altresì indicare che l'interpretazione e l'attuazione di alcuni dei suoi principi fondamentali presentano considerevoli differenze da uno Stato membro all'altro.

La Commissione ritiene quindi che sia necessario richiamare l'attenzione su alcuni dei principali problemi insorti nell'attuazione della direttiva e di dare alcune indicazioni per risolverli. Grazie alle informazioni ed all'aiuto forniti sia agli Stati membri che ai cittadini dell'Unione con la presente comunicazione si spera inoltre di contribuire a ridurre il numero dei casi d'infrazione in futuro.

La presente comunicazione va vista parimenti alla luce dell'impegno della Commissione di garantire la corretta applicazione del diritto comunitario così da ravvicinare l'Unione ai suoi cittadini, specialmente fornendo informazioni più ampie circa i diritti di cui essi godono in forza dei trattati. Nello stesso spirito la Commissione sta sviluppando dispositivi che rendano possibile un effettivo dialogo con i cittadini, dal quale la Commissione otterrà un *feedback* sull'applicazione quotidiana del diritto comunitario.

La presente comunicazione affronterà i seguenti problemi specifici:

Entrata e residenza:

- ritardi indebiti nell'esame delle richieste di permesso di soggiorno (articolo 5).

Espulsioni e altri provvedimenti:

- ruolo dei precedenti penali ai fini della valutazione della minaccia per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza (articolo 3, paragrafo 2);

- prevenzione generale: casi in cui tutte le persone appartenenti ad un determinato gruppo siano ritenute in grado di rappresentare una minaccia all'ordine pubblico od alla pubblica sicurezza, indipendentemente da qualsiasi valutazione individuale (articolo 3, paragrafo 1);

- carenze nell'informare l'interessato dei provvedimenti presi ovvero dei motivi e/o delle conseguenze di tali provvedimenti (articolo 6);

- archiviazione di dati personali raccolti i merito all'interessato, ad esempio nel sistema d'informazioni di Schengen o in sistemi nazionali (articolo 6).

Posizione di specifici gruppi:

- espulsione degli immigranti di seconda generazione o dei residenti di lungo periodo;

- posizione dei cittadini di un paese terzo che siano membri della famiglia di cittadini dell'Unione, ai quali si applica il diritto comunitario (articolo 1);

- posizione di cittadini di paesi terzi che non usufruivano della tutela del diritto comunitario al momento in cui è stato preso il provvedimento in oggetto, ma hanno acquisito il diritto ad usufruirne in un secondo momento in quanto cittadini dell'Unione o familiari di un cittadino dell'Unione (articolo 1).

Rimedi giuridici:

- Carenze nel riesame dei casi.

2. BASE PER L'INTERPRETAZIONE

2.1. Campo d'applicazione della direttiva 64/221/CEE

Campo d'applicazione della direttiva sul piano personale

La Corte di giustizia ha statuito che il diritto dei cittadini di uno Stato membro ad entrare sul territorio di un altro Stato membro ed a risiedervi è conferito direttamente a qualsiasi persona che rientri nel campo d'applicazione del diritto comunitario.[4]

La direttiva si applica a tutti i cittadini degli Stati membri che viaggino per recarsi in un altro Stato membro in qualità di lavoratori (sia dipendenti che autonomi) ovvero di beneficiari di servizi[5]. Il suo campo d'applicazione è successivamente stato esteso per coprire i lavoratori a riposo, tanto dipendenti quanto autonomi, che rimangano in un altro Stato membro al termine della loro vita lavorativa[6]. La direttiva si applica anche nello Spazio economico europeo, ad eccezione dell'articolo 4, paragrafo 3[7]. Dall'articolo 2 (2) delle direttive 90/364/CEE[8] (diritto di soggiorno), 90/365/CEE[9] (diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale) e 93/96/CEE[10] (studenti) deriva che la direttiva 64/221/CEE è applicabile nel campo di applicazione di tali direttive. La direttiva si applica al coniuge ed agli altri membri della famiglia a termini dell'articolo 1, paragrafo 2, indipendentemente dalla loro nazionalità.

---

4 Causa 48/75 *Royer*, paragrafo 31. Quando un individuo è in possesso della cittadinanza di uno Stato membro il caso andrà risolto facendo riferimento unicamente alla legislazione nazionale dello Stato membro interessato (si veda il trattato CE, dichiarazione (n. 2) sulla cittadinanza di uno Stato membro). Lo stesso principio è applicato nella Convenzione europea sulla cittadinanza del 6.11.1997 del Consiglio d'Europa (ETS. n. 166). Si veda parimenti la giurisprudenza della Corte di giustizia nelle cause C-369/90 *Micheletti* (Racc. [1992] I-4239) e 292/86 *Gullung* (Racc. [1988], pag. 111), relative alla doppia nazionalità ed alla libertà di stabilimento.

5 Si vedano rispettivamente gli articoli 39, 43 e 49 del trattato CE, nonché il regolamento (CEE) n. 1612/68 (GU L 257 del 19.10.1968, pag. 2), modificato da ultimo dal regolamento (CEE) 2434/92 (GU L 245 del 26.8.1992, pag. 1), come pure la direttiva 68/360/CEE (GU L 257 del 19.10.1968, pag. 13) e la direttiva 73/148/CEE (GU L 172 del 28.6.1973, pag. 14). Nelle cause riunite 286/82 e 26/83 *Luisi & Carbone* la Corte di giustizia ha specificato (paragrafo 16) quali gruppi vadano considerati beneficiari di servizi.

6 Direttiva 72/194/CEE, GU L 121 del 26.5.1972, pag. 32 e direttiva 75/35/CEE, GU L 14 del 20.1.1975, pag. 14.

7 Accordo sullo Spazio economico europeo, allegato V, libera circolazione dei lavoratori - elenco di cui all'articolo 28, GU L 1 del 3.1.1994, pag. 325.

8 GU L 180 del 13.7.1990, pag. 26.

9 GU L 180 del 13.7.1990, pag. 28.

10 GU L 317 del 18.12.1993, pag. 59.

Provvedimenti che rientrano nel campo d'applicazione della direttiva

Nella causa 30/77 *Bouchereau*[11] la Corte ha precisato che ai fini della direttiva costituisce un *"provvedimento"* qualsiasi atto avente incidenza sul diritto, spettante alle persone che rientrano nella sfera d'applicazione dell'articolo 39 del trattato, di recarsi e dimorare liberamente negli Stati membri alle stesse condizioni che vigono per i cittadini dello Stato membro ospitante. Il diritto comunitario[12] conferisce parimenti ai cittadini il diritto di lasciare il territorio del loro Stato membro d'origine per recarsi in un altro Stato membro; a questo scopo lo Stato membro d'origine è tenuto a rilasciare o rinnovare la carta d'identità od il passaporto delle persone in questione. Lo Stato membro interessato può tuttavia rifiutarsi di farlo o limitare tale diritto per motivi di ordine pubblico, quando si tratti ad esempio di persone che debbano prestare il loro servizio militare od obiettori di coscienza, seppur nel rispetto del principio di proporzionalità.

Non applicabilità a situazioni puramente interne

La direttiva non si applica a situazioni puramente interne di uno Stato membro. La causa C-297/88 *Dzodzi* riguardava la situazione del cittadino di un paese terzo il quale, in forza unicamente della sua qualifica di coniuge del cittadino di uno Stato membro invocava il diritto a risiedere o stabilirsi sul territorio di tale Stato membro. Il cittadino dello Stato membro in questione non aveva tuttavia esercitato il suo diritto alla libera circolazione lavorando o risiedendo in un altro Stato membro con quel membro della sua famiglia, ed il diritto comunitario non risultava perciò applicabile.

2.2. Principi e diritti fondamentali

La direttiva va interpretata alla luce dei principi fondamentali della libertà di circolazione. Qualsiasi restrizione della libertà individuale di movimento va valutata nel contesto dei principi e dei diritti fondamentali.

L'Unione europea si fonda sul rispetto della libertà, sui principi democratici, sul rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, oltre che, più specificamente, sul rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 6 del trattato sull'Unione europea). Il trattato di Amsterdam ha ulteriormente rafforzato questo aspetto dell'Unione con l'Introduzione di una disposizione che consente di sospendere alcuni dei diritti di qualsiasi Stato membro che abbia gravemente e persistentemente violato tali principi (articolo 7 del trattato sull'Unione europea).

Per quanto inoltre la Comunità in quanto tale non possa diventare parte alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[13], tutti gli Stati membri vi hanno aderito. Già nel 1977 le principali

---

11 Paragrafo 21.

12 Direttiva 68/360/CEE, GU L 257 del 19.10.1968, pag. 13; articolo 2, applicabile *mutatis mutandis* alle altre direttive che disciplinano il diritto di residenza.

13 Parere 2/94 della Corte del 28 marzo 1996, Racc. [1996], pag. 1759, paragrafi da 34 a 36.

istituzioni della Comunità hanno dichiarato che rispetteranno i principi di tale convenzione[14] e la Corte di giustizia ha affermato che garantirà il rispetto dei diritti fondamentali della convenzione nell'interpretare ed applicare il diritto comunitario.[15]

Ciò significa che ogni provvedimento preso dagli Stati membri relativo al rifiuto di consentire l'ingresso o all'espulsione di cittadini della Comunità si colloca in un contesto comune di rispetto per i diritti dell'uomo ed i principi democratici. Ne consegue non soltanto che qualsiasi applicazione delle nozioni di ordine pubblico e di sicurezza pubblica fatta dagli Stati membri sarà soggetta ad un rigoroso scrutinio, onde evitare che la sua portata possa venir determinata unilateralmente dai singoli Stati membri in assenza di controlli da parte delle istituzioni della Comunità[16], ma anche che tale esame giuridico compiuto dalla Comunità sarà ispirato ai diritti umani fondamentali sanciti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[17]. Inoltre in virtù di questo contesto comune (e della possibilità di sospendere uno Stato membro) diminuisce il rischio che qualsiasi ricorso al diritto di rifiutare l'ingresso ad una persona o di espellerla dal paese possa pregiudicare il godimento dei diritti fondamentali del cittadino dell'Unione in un altro Stato membro.

I provvedimenti adottati per tutelare l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sanità pubblica vanno inoltre applicati conformemente al *principio di proporzionalità*. Giacché le conseguenze di un'espulsione o di un rifiuto di reingresso sono spesso estremamente serie per l'interessato e la sua famiglia gli Stati membri dovranno garantire che i provvedimenti presi siano proporzionali agli interessi giustificati che mirano a tutelare con tali provvedimenti. La proporzionalità esige che vi siano valide ragioni per un dato provvedimento, che ci sia un equilibrio tra il provvedimento stesso e l'obiettivo perseguito e che gli interessi del singolo siano equamente bilanciati con quelli dello Stato in questione.

L'unico diritto fondamentale che per ovvi motivi non può venir applicato normalmente nei casi di diniego dell'ingresso o d'espulsione è il divieto di discriminazione in base alla nazionalità. In forza del diritto internazionale uno Stato non può rifiutare l'ingresso nel suo territorio ai propri cittadini né espellerli da esso[18]. D'altro canto uno Stato non può discriminare tra i propri cittadini e gli altri cittadini dell'Unione nei casi che vertano su comportamenti ritenuti pregiudizievoli per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza. Qualora un determinato comportamento non sia

---

14 Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, 5 aprile 1977 (GU C 103 del 27.4.1977, pag. 1).

15 Parere 2/94, ibid., paragrafo 33.

16 Causa 36/75 *Rutili,* paragrafo 27.

17 Particolare importanza riveste ovviamente il diritto alla vita familiare, quale è stabilito dall'articolo 8 di tale convenzione. Anche i limiti posti ai poteri degli Stati membri per quanto riguarda il controllo degli stranieri costituiscono tuttavia meramente una manifestazione specifica della norma, stabilita nelle eccezioni agli articoli 8, 9, 10 e 11 ed all'articolo 2 del protocollo 4 della convenzione stessa, secondo la quale tali libertà fondamentali verranno ristrette unicamente "nei limiti del necessario" per la tutela della sicurezza nazionale o della sicurezza pubblica "in una società democratica"; si veda la causa 36/75 *Rutili*, paragrafo 32.

18 Causa C-171/96, *Roque contro Jersey* e causa C-348/96 *Donatella Calfa.*

oggetto di gravi provvedimenti repressivi per i suoi cittadini esso non può costituire causa d'espulsione per altri cittadini dell'Unione.[19]

3. PRINCIPI INFORMATORI DELL'APPLICAZIONE

3.1. I motivi alla luce della cittadinanza dell'Unione

3.1.1. Ordine pubblico

Né il trattato né la legislazione secondaria definiscono le nozioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica, il che lascia alla discrezione degli Stati membri il compito di determinare la portata di queste nozioni in applicazione della legislazione e della giurisprudenza nazionali. La direttiva 64/221/CEE non si occupa di tali nozioni, quanto piuttosto di *provvedimenti giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica.* Queste nozioni esistevano nelle legislazioni e nelle prassi nazionali prima che venisse costituita la Comunità europea e si sono evolute nel tempo. Le legislazioni nazionali non forniscono definizioni precise di tali nozioni, che inoltre si sovrappongono almeno parzialmente.

La portata delle nozioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica non andrebbe artificialmente limitata cercando di assegnare loro una definizione esatta ed esauriente, il che risulterebbe estremamente difficile e sostanzialmente inutile. Ciò non significa tuttavia che nel servirsi di tali nozioni per giustificare determinati provvedimenti gli Stati membri abbiano la facoltà di definire ed interpretare liberamente tali nozioni rifacendosi alle proprie prassi e tradizioni.

Andrebbe operata una distinzione tral'effettiva violazione contraria all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza od alla sanità pubblica, la quale non necessariamente induce lo Stato membro a prendere provvedimenti, e l'esame e la decisione di prendere un provvedimento da parte dello Stato . All'atto di decidere se prendere un provvedimento o no lo Stato membro è vincolato dall'intero corpus del diritto comunitario, e specialmente da diritti e principi fondamentali e dalle disposizioni in materia di cittadinanza dell'Unione.

Gli Stati membri dispongono di poteri discrezionali nell'interpretare; la legislazione e la prassi nazionale possono essere applicate unicamente nell'ambito di tale contesto giuridico comunitario. I poteri discrezionali conferiti agli Stati membri non giustificano che se ne faccia un uso arbitrario, consistente ad esempio nel prendere provvedimenti unicamente in base all'appartenenza di una persona ad un gruppo razziale o religioso. Cionondimeno le nozioni nazionali di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica potranno gradualmente ravvicinarsi col progredire dell'integrazione europea, cosicché la prassi e l'interpretazione nazionale nell'applicarle potranno evolvere in parallelo. La prassi e la legislazione nazionale

---

[19] Cause riunite 115 e 116/81 *Adoui and Cornuaille*, paragrafo 8.

rimangono peraltro applicabili nel caso dei cittadini di paesi terzi che non possano invocare il diritto comunitario in quanto familiari di cittadini dell'Unione[20].

Ilnuovo concetto di cittadinanza dell'Unione dovrebbe rientrare nella valutazione globale della posizione di un cittadino dell'Unione qualora le autorità nazionali considerino la possibilità di espellerlo dal paese o di non ammetervelo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. All'atto di considerare la possibilità di applicare la direttiva 64/221 ad un cittadino dell'Unione le autorità nazionali dovrebbero riconoscere pienamente l'importanza pratica dell'articolo 18 del trattato CE. Ciò risulta particolarmente vero per specifiche categorie di cittadini dell'Unione: cittadini di uno Stato membro che siano nati od abbiano vissuto sin dall'infanzia nello Stato membro di residenza e che siano legati a tale Stato membro praticamente da tutti i loro legami culturali, sociali e di famiglia, nonché altri residenti di lungo periodo e minorenni (si veda ad es. il paragrafo 3.4.1 più avanti).[21]

Non si possono invocare motivi d'ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica per perseguire fini economici, e obiettivi di natura economica non possono costituire suddetti motivi.[22] Ciò è espressamente vietato dalla direttiva 64/221/CEE, articolo 2, paragrafo 2. A questo proposito il diritto comunitario ha un campo d'applicazione più ampio delle pertinenti disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la quale consente provvedimenti ritenuti necessari per il benessere economico del paese. La pura e semplice mancanza di risorse sufficienti non giustifica inoltre provvedimenti presi per motivi di sicurezza pubblica all'atto dell'ingresso nel paese in quanto all'ingresso gli Stati membri non dispongono neppure della facoltà di porre domande riguardanti le finalità e la durata del viaggio ed i mezzi finanziari di cui una persona dispone al momento dell'ingresso.[23]

3.1.2. Pubblica sicurezza

La Commissione riconosce pienamente la necessità degli Stati membri di difendere la loro sicurezza. Il criterio della pubblica sicurezza offre agli Stati membri un potere

---

20 Si veda il documento COM(1999) 3 def., del 27.1.1999, proposta di direttiva del Consiglio che estende ai cittadini di un paese terzo stabiliti all'interno della Comunità la libertà di prestare servizi oltrefrontiera e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di trasferta dei lavoratori dipendenti cittadini di un paese terzo nell'ambito di una prestazione di servizi. Si veda anche la decisione n. 1/80 del Consiglio d'associazione CEE-Turchia del 19 settembre 1980 relativa alla libera circolazione dei lavoratori turchi.

21 Quanto al concetto di cittadinanza dell'Unione si veda la seconda relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (COM(97) 230 def. del 27.5.1997).

22 Si veda la causa 352/85 *Bond van Adverteerders*, paragrafo 34.

23 Nella causa 68/89 *Commissione contro Paesi Bassi*, paragrafo 13, la Corte ha statuito che l'obbligo di rispondere a domande rivolte dai funzionari incaricati della sorveglianza delle frontiere non può costituire un presupposto per l'accesso di un cittadino di uno Stato membro al territorio di un altro Stato membro. Questa sentenza conferma che tale divieto riguarda questioni relative alla finalità ed alla durata del viaggio ed ai mezzi finanziari di cui una persona dispone. Inoltre l'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva vieta d'invocare motivi d'ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica per fini economici e costituisce così uno dei limiti espliciti posti ai poteri discrezionali degli Stati membri dalla direttiva stessa.

discrezionale piuttosto ampio; cionondimeno anche in questioni estremamente delicate il potere discrezionale non è illimitato e dev'esserci una certa trasparenza. I motivi forniti dallo Stato interessato dovrebbero fornire alle istituzioni comunitarie la possibilità di valutare quanto meno se una data persona costituisca effettivamente una minaccia alla sicurezza pubblica e se tale minaccia sia sufficientemente grave da giustificare il provvedimento preso per motivi di pubblica sicurezza.

I motivi su cui si basa il provvedimento che lo concerne sono portati a conoscenza dell'interessato, salvo il caso che vi si oppongano motivi inerenti alla sicurezza dello Stato. Nei casi che coinvolgono la sicurezza dello Stato gli interessi del singolo e dello Stato sono in conflitto.Se si dovessero verificare delle situazioni in cui gli Stati membri sono effettivamente obbligati a prendere provvedimenti per tutelare gli interessi fondamentali della società, il criterio della sicurezza dello Stato andrà tuttavia applicato quanto più restrittivamente possibile.[24]

3.1.3. Sanità pubblica

L'articolo 4 della direttiva impone limiti all'impiego dei motivi attinenti alla sanità pubblica, e l'allegato della direttiva contiene l'elenco delle malattie o dei gruppi di malattie che rientrano nell'ambito dei criteri connessi alla sanità pubblica.[25] L'allegato specifica che la tossicodipendenza e le malattie mentali possono costituire un rischio per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza, ma non per la sanità pubblica.

La direttiva consente agli Stati membri di rifiutare il primo permesso di soggiorno alle persone che presentino una delle malattie o delle sindromi menzionate nell'allegato. Si rilevi peraltro che non è consentito invocare motivi connessi alla pubblica sanità per rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno od espellere il titolare di un permesso di soggiorno. Il diritto di rifiutare il primo permesso di soggiorno fornisce agli Stati membri la facoltà di richiedere ad una persona l'esibizione di un certificato medico, qualora così disponga la legge nazionale, e lo scopo di tale certificato sia stabilire che la persona in questione non soffre di nessuna delle malattie indicate nell'allegato. Tuttavia gli Stati membri non possono stabilire nessuna prescrizione d'ordine generale in forza della quale prima di entrare nel paese i cittadini di un altro Stato membro debbano provare di non essere afflitti da nessuna delle malattie indicate nell'allegato.

I motivi connessi alla sanità pubblica sono alquanto superati visto l'attuale livello d'integrazione dell'Unione europea e lo sviluppo di nuovi mezzi per affrontare i problemi sanitari. Le restrizioni alla libera circolazione non possono quindi considerarsi mezzi indispensabili ed efficaci per risolvere tali problemi. La situazione

---

24 La Corte di giustizia ha interpretato i motivi attinenti alla "sicurezza dello Stato" nelle cause riunite 115 e 116/81 *Adoui e Cornuaille.* Il paragrafo 13 della sentenza afferma che *"si evince dallo scopo della direttiva che la comunicazione dei motivi deve essere sufficientemente dettagliata e precisa onde consentire all'interessato la difesa dei propri interessi"*, ed aggiunge *"Basta comunque che la notifica venga effettuata in modo tale da consentire all'interessato di rendersi conto del suo contenuto e dei suoi effetti"*.

25 A tutt'oggi a questo elenco non sono state aggiunte malattie o gruppi di malattie.

ha subito un'evoluzione radicale rispetto al 1964, ancorché la nozione di pubblica sanità faccia ancora parte del diritto comunitario.[26]

3.2. Ingresso e soggiorno

Formalità

La Corte di giustizia ha fatto osservare 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.[27] La Corte ha confermato che ciò vale anche per chi ometta di notificare la propria presenza e di dichiarare il proprio soggiorno.[28]

L'articolo 3, paragrafo 3 della direttiva 64/221/CEE dispone che la scadenza di una carta d'identità o di un passaporto non giustifichino l'espulsione, anche se alla frontiera è consentito rifiutare l'ingresso a chi non disponga di una carta d'identità o di un passaporto validi. La Commissione ritiene che la procedura di rinnovo del titolo di soggiorno non debba comportare alcun rischio d'espulsione e che tale rischio sia da considerare contrario alla direttiva. Il fatto di non aver richiesto una proroga del titolo di soggiorno non giustifica un ordine d'espulsione, essendo tuttavia possibile una sanzione amministrativa (quale un'ammenda) commisurata a tale omissione e non discriminatoria..

La Corte di giustizia ha statuito che le restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica vanno intese non già come un presupposto per l'acquisizione del diritto d'ingresso e di soggiorno, ma come facoltà

---

26 Poiché la nozione di sanità pubblica figura ancora nel diritto comunitario vale la pena di menzionare il caso della libera circolazione di persone che siano state infettate dall'HIV o soffrano di AIDS. Nei documenti adottati dalle istituzioni comunitarie è chiaramente dichiarato che occorre garantire a tali persone il pieno rispetto dei principi della libera circolazione delle persone e della parità di trattamento. La Commissione respinge l'impiego di qualsiasi provvedimento atto a determinare esclusione sociale, discriminazione o stigmatizzazione di persone contagiate da HIV/AIDS. Si vedano tra l'altro le conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 15 maggio 1987 relative all'AIDS (GU C 178 del 7.7.1987, pag.1), le conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 31 maggio 1988 relative all'AIDS (GU C 197 del 27.7.1988, pag.8), la risoluzione del Consiglio e dei ministri della sanità degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 22 dicembre 1989 relativa alla lotta contro l'AIDS (GU C 10 del 16.1.1990, pag.3) e la decisione n. 647/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 marzo 1996 che adotta un programma d'azione comunitario sulla prevenzione dell'AIDS e di altre malattie trasmissibili nel contesto dell'azione in materia di sanità pubblica (1996 - 2000) (GU L 95 del 16.4.1996, pag. 16).

27 Causa 48/75 *Royer*, paragrafo 38. Si vedano anche la causa C-363/89 *Roux*, paragrafo 11 ed il rapporto del Gruppo ad alto livello sulla libera circolazione delle persone, presieduto dall'onorevole Simone Veil, presentato alla Commissione il 18 marzo 1997, nonché il seguito dato alle raccomandazioni in esso formulate (COM(98) 403 def. dell'1.7.1998). Il Gruppo ad alto livello ha espresso particolare preoccupazione per il fatto che, contrariamente alla tendenza manifestatasi negli Stati membri interessati, il mancato possesso di un titolo di soggiorno valido non dovrebbe di per sé mai comportare un rischio d'espulsione.

28 Causa 118/75 *Watson e Bellman*, paragrafo 20.

di restringere, in casi singoli e per giustificati motivi, l'esercizio di un diritto derivante direttamente dal trattato.[29]

L'articolo 5, paragrafo 2 della direttiva consente allo Stato membro ospite di richiedere allo Stato membro d'origine informazioni riguardanti eventuali precedenti penali di chi richieda un permesso di soggiorno nei casi in cui ciò venga considerato d'importanza fondamentale. L'articolo precisa che queste indagini non dovranno diventare la prassi.

Gli stessi principi valgono anche per quanto riguarda i visti dei membri della famiglia che siano cittadini di un paese terzo. Di conseguenza l'omessa richiesta di proroga del visto non dovrebbe comportare alcun rischio d'espulsione: la politica dei visti non va utilizzata per impedire ai familiari effettivi di godere dei diritti loro conferiti dalla normativa comunitaria.

Termini per esperire le pratiche relative alle richieste

La Commissione desidera ricordare come sia importante rispettare i termini stabiliti dall'articolo 5 della direttiva. Il mancato rispetto di tali termini da parte di uno Stato membro viola uno dei diritti fondamentali garantiti dalla direttiva. Va posto in risalto che una volta che il richiedente abbia fornito tutta la documentazione necessaria prescritta dalla direttiva applicabile riguardante il diritto di residenza il titolo di soggiorno andrà di norma rilasciato senza indebiti ritardi[30], vale a dire ad esempio entro termini corrispondenti a quelli previsti per il rilascio della carta d'identità o del passaporto nazionali. Il termine di sei mesi ha valore eccezionale e si applica soltanto ai casi in cui vi siano motivi specifici per appurare se non sussistano motivi di rifiuto connessi a ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. La situazione di stallo provocata da eventuali ritardi nel rilascio del titolo di soggiorno può provocare all'interessato vari problemi. A questo proposito giova ricordare che il titolo di soggiorno ha valore unicamente dichiaratorio e probativo[31]: esso costituisce cioè unicamente una prova del diritto di residenza e non un presupposto per l'esercizio di altri diritti di cui goda chi risiede in un altro Stato membro.

---

29 Causa 321/87 *Commissione contro Belgio*, paragrafo 10.

30 Causa C-344/95 *Commissione contro Belgio*, e specialmente i paragrafi da 9 a 11 del parere dell'avvocato generale Lenz, espressi il 14 novembre 1996.

31 Si veda la causa C-85/96 *Martinez Sala*, paragrafo 53. Questo concetto si basa sulla causa 48/75 *Royer*, paragrafo 50, la quale conferma che il diritto dei cittadini di uno Stato membro ad entrare nel territorio di un altro Stato membro e soggiornarvi è conferito direttamente a qualunque persona cui si applichi il diritto comunitario.

3.3. Espulsione ed altri provvedimenti

3.3.1. Valutazione della minaccia effettiva

Valutazione globale

La Commissione desidera dare risalto *all'importanza di valutare globalmente tutti i fattori pertinenti* quando si debba determinare se una persona costituisce una minaccia effettiva e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della società. Per farlo può risultare tra l'altro necessario prendere in considerazione i seguenti fattori: la natura e la gravità dei reati commessi, il tempo trascorso da quando sono stati commessi e la situazione generale dell'interessato.[32] L'evoluzione della situazione personale riveste particolare importanza in casi in cui la valutazione della minaccia venga compiuta molto tempo dopo che sono stati commessi gli atti tali da porre a repentaglio l'ordine pubblico, ovvero intercorre un lungo intervallo tra la decisione originale e la sua attuazione e l'interessato si avvale del suo diritto di ripetere la domanda. All'atto di esaminare i motivi per l'espulsione di un carcerato o di un ex-carcerato che sia cittadino di un altro Stato membro il buon comportamento tenuto in prigione dovrebbe avere lo stesso rilievo che ha nel caso dei cittadini nazionali, ad esempio ai fini di un esame dei motivi per la liberazione anticipata.

Dopo l'effettiva valutazione della minaccia occorre procedere ad un ulteriore esame per stabilire se il provvedimento che s'intende prendere è commisurato a tale minaccia, tenuto conto di tutti i fattori del caso e della situazione attuale della persona interessata. Nell'ambito della *situazione attuale della persona interessata* possono rientrare la durata del periodo di soggiorno nel paese, i suoi legami sociali, culturali e familiari con il paese e la sua integrazione nella società che lo ospita. Il fatto che una persona sia nata e sia stata allevata nel paese in cui risiede o vi abbia risieduto sin dalla giovane età rafforza considerevolmente i suoi legami con tale paese. In tali circostanze inoltre il comportamento della persona rispecchia e quindi andrebbe valutato, tanto negli aspetti buoni quanto in quelli negativi, rispetto a quello dei cittadini del paese di residenza che si trovino in una situazione analoga alla sua e sono stati formati dalla stessa societ. . I legami familiari dell'interessato possono riguardare genitori e fratelli, ma particolare rilievo ha l'esistenza di un coniuge e di bambini che siano cittadini del paese di residenza o in cui abbia risieduto a lungo. Nella valutazione globale può anche rientrare la forza o la mancanza di legami con il paese d'origine (parenti, visite e conoscenze linguistiche).

Nella causa 30/77 *Bouchereau* la Corte ha limitato i poteri discrezionali degli Stati membri di giustificare i provvedimenti d'ordine pubblico con motivi legati ai precedenti penali statuendo che: *"l'esistenza di condanne penali può esser presa in considerazione solo in quanto le circostanze che hanno portato a tali condanne provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale alle esigenze dell'ordine pubblico"*[33]. Il ricorso da parte delle autorità nazionali alla nozione di

---

32 Per quanto riguarda il comportamento personale si veda anche la causa 41/74 *Van Duyn*, paragrafo 24, e le cause riunite 115 e 116/81 *Adoui e Cornuaille*, paragrafo 8.

33 Paragrafo 28. Nel paragrafo 29 della sentenza *Bouchereau* la Corte ha tuttavia indicato che in casi eccezionali può verificarsi che la sola condotta tenuta in passato costituisca tale minaccia per l'ordine pubblico.

ordine pubblico presuppone in ogni caso l'esistenza di *"una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività"*[34]. Questo aspetto va preso in considerazione dalle autorità nazionali caso per caso alla luce del diritto comunitario.[35]

Prevenzione generale in circostanze specifiche

In determinate situazioni le garanzie e le salvaguardie offerte dalla direttiva 64/221/CEE vanno ponderate con altre preoccupazioni giustificate dagli Stati membri. Tali circostanze specifiche sono gli *eventi con partecipazione di un gran numero di persone,* eventualmente provenienti da diversi Stati membri, quali ad esempio gli eventi sportivi di grande risonanza, i concerti rock, le dimostrazioni politiche ed altre forme di protesta organizzata.[36]

Gli Stati membri godono del potere discrezionale d'adottare provvedimenti in tema d'ordine pubblico e pubblica sicurezza per impedire la violenza ed il teppismo in occasione d'eventi sportivi. Un ricorso estensivo a tali motivazioni può tuttavia comportare detenzioni ed espulsioni non fondate su motivi individuali. I provvedimenti presi dovrebbero colpire individui, o talvolta per motivi giustificati gruppi ben determinati d'individui, il cui comportamento personale possa provocare una minaccia all'ordine pubblico od alla pubblica sicurezza.[37] Il principio di massima è che qualsiasi provvedimento di sicurezza debba applicarsi in modo non discriminatorio ai propri cittadini ed ai cittadini di un altro Stato membro.

Il ricorso a procedure accelerate andrebbe limitato e dovrebbe riguardare chi si reca brevemente in un paese per prender parte ad un evento specifico. Questo sistema e

---

34 Paragrafo 35.

35 Nella recente causa C-348/96 *Donatella Calfa* la Corte ha precisato questo principio dichiarando che un ordine d'espulsione nei confronti di un cittadino comunitario può considerarsi lecito se, *oltre* ad aver contravvenuto alla legislazione sugli stupefacenti, la condotta della persona interessata costituisce una minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della società.

36 Gli scoppi di violenza in occasione degli incontri calcistici hanno indotto gli Stati membri a prendere provvedimenti rigorosi per garantire la sicurezza e l'ordine pubblico in occasione degli eventi che attirano un grande pubblico, il che rientra incontestabilmente nella loro sfera di competenza. Tra i documenti più recenti a questo proposito rientrano tra l'altro la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 1996 sugli orientamenti per prevenire e limitare i disordini in occasione delle partite di calcio (GU C 131 del 3.5.1996, pag.1), la risoluzione del Parlamento europeo sul problema dell'hooliganismo e della libera circolazione dei tifosi di calcio (GU C 166 del 10.6.1996, pag. 40), l'azione comune del 26 maggio 1997 adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea in materia di cooperazione nel settore dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza (GU L 147 del 5.6.1997, pag. 1), la risoluzione del Consiglio del 9 giugno 1997 sulla prevenzione e repressione di atti di teppismo in occasione delle partite di calcio, mediante lo scambio di esperienze, il divieto di accedere agli stadi ed una politica in materia di mezzi di comunicazione di massa (GU C 193 del 24.6.1997, pag. 1). Si veda anche la Convenzione europea sulla violenza degli spettatori e sui comportamenti scorretti in occasione di eventi sportivi ed in particolare degli incontri di calcio del 19.8.1985 del Consiglio d'Europa (ETS n. 120).

37 Gli Stati membri cooperano in campo penale nell'ambito del titolo VI del trattato sull'Unione europea.

gli eventuali provvedimenti che esso comporta dovrebbero venir chiaramente descritti dagli Stati membri. Se una persona rappresenta una minaccia dipende anche dal fatto che essa entri nel paese in quanto appartenente ad un gruppo specifico per partecipare ad un determinato evento che comporta rischi di sicurezza ovvero in un altro periodo dell'anno per fini chiaramente diversi (affari, vacanze con la famiglia, ecc.).

3.3.2. Decisione in merito ai provvedimenti

Adozione di un provvedimento.

La Corte di giustizia ha statuito che la direttiva 64/221/CEE intende limitare il potere discrezionale di cui le autorità nazionali competenti in materia d'ammissione e d'espulsione degli stranieri normalmente dispongono sulla base di leggi interne[38].

In alcuni paesi i tribunali penali può prendere contemporaneamente una decisione relativa alla condanna penale ed una decisione amministrativa riguardante la successiva espulsione. Ancor più spesso che dalla legge tale nesso "automatico" viene stabilito dalla pratica, in particolare per quanto riguarda le violazioni della legislazione sugli stupefacenti. La legislazione nazionale può in modo sostanzialmente corretto disporre che le autorità nazionali od i tribunali nazionali possano pronunciare un ordine d'espulsione dopo aver preso in considerazione tutti i fattori del caso, ma nei casi individuali la disposizione si applica automaticamente in funzione unicamente della condanna penale, a prescindere da analisi specifiche o del singolo caso. La Commissione considera questo tipo di prassi scorretto dal punto di vista del diritto comunitario in quanto l'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva fa obbligo agli Stati membri di esaminare individualmente ogni caso.

Di conseguenza la legislazione degli Stati membri non dovrebbe contenere disposizioni che stabiliscano un *nesso sistematico ed automatico* tra una condanna penale e la successiva espulsione, e le autorità nazionali competenti non dovrebbero prendere automaticamente questo tipo di decisioni. Per sistema "automatico" s'intende qualsiasi disposizione nazionale la cui formulazione non lasci alle autorità od ai tribunali nazionali alcun margine di valutazione o d'apprezzamento di eventuali circostanze particolari.[39] Niente tuttavia dovrebbe impedire agli Stati membri di collegare una condanna penale ad un esame delle circostanze che consenta di accertare se siano giustificati i provvedimenti presi per motivi d'ordine pubblico o pubblica sicurezza. L'ordine d'espulsione può venir decretato dal tribunale contemporaneamente ad una sentenza penale oppure dal tribunale o dalle autorità amministrative in un secondo momento, quando l'interessato è ancora in prigione o alla sua liberazione.

---

38 Causa 41/74 *Van Duyn*, paragrafo 13. Nel paragrafo 15 della stessa sentenza la Corte ha inoltre stabilito che la direttiva conferisce agli individui diritti soggettivi che essi possono fare valere in giudizio negli Stati membri e che i giudici nazionali devono tutelare.

39 L'automatismo in questo senso è talvolta stato introdotto in casi in cui all'individuo che commetta crimini di particolare gravità viene comminata una pena minima (si veda la causa C-348/96 *Donatella Calfa*).

Nella causa 36/75 *Rutili* la Corte di giustizia ha statuito che uno Stato membro può imporre a cittadini di altri Stati membri il divieto di soggiornare in alcune parti del suo territorio soltanto qualora tali divieti possano essere applicati anche ai suoi cittadini[40].

In determinati casi *il ricorso ad un procedimento per direttissima* può risultare problematico, ad esempio laddove una persona condannata per aver commesso un reato, che venga espulsa non appena rilasciata dal carcere dopo aver scontato la pena detentiva. C'è da chiedersi se l'interessato abbia effettivamente usufruito della possibilità di avvalersi delle salvaguardie e delle garanzie disposte dalla direttiva, specialmente quando si tratti di un residente di lungo periodo, dato che un'espulsione può avere serie ripercussioni per la sua situazione personale e familiare. Il ricorso ad una procedura d'urgenza dovrà quindi sempre avere una valida giustificazione, e spetta allo Stato membro l'onere di provare l'urgenza. È inaccettabile che l'urgenza venga invocata in modo sistematico.

Informazioni circa un provvedimento

L'interessato deve sempre essere *informato della natura precisa e delle conseguenze di ogni provvedimento* che rientri nel campo d'applicazione della direttiva. La Commissione desidera porre in risalto l'importanza d'informare correttamente i ricorrenti circa i contenuti di qualsiasi documento loro rilasciato, dell'iter procedurale e dei mezzi di ricorso disponibili. Questo vale anche per i casi in cui i provvedimenti vengano decisi ed attuati d'urgenza, talvolta in relazione a gruppi di persone di una data nazionalità.

La Corte ha sentenziato che all'interessato va comunicata la *"motivazione circostanziata e completa del provvedimento, onde porlo nella condizione di potersi efficacemente difendere"*.[41] Questa disposizione si applica a tutte le decisioni che rientrino nella categoria in esame ed anche ai membri della famiglia del cittadino dell'Unione, tra l'altro in rapporto alle decisioni che riguardano il rilascio dei necessari visti.

Conseguenze di un provvedimento

La Commissione può esaminare qualsiasi provvedimento che rientri nel campo d'applicazione della direttiva nonché le sue *conseguenze amministrative.* Quando ad esempio un ordine definitivodi espulsione impedisca ad una persona di ritornare in un dato paese la decisione di rifiutare il rientro non può essere considerata una mera conseguenza dell'espulsione originale.

Tutela dei dati

Sono state espresse alcune preoccupazioni circa *i dati personali* raccolti in relazione ai provvedimenti giustificati da motivi d'ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. Talvolta tali dati vengono utilizzati per i controlli all'entrata, vale a dire per

---

40 Paragrafo 50; nella fattispecie ad un cittadino italiano residente in Francia era stato vietato di soggiornare in alcune parti del paese.

41 Causa 36/75 *Rutili,* paragrafo 39.

rifiutare ad un individuo l'ingresso in uno Stato membro. In alcuni casi gli Stati membri si trasmettono tali dati, che vengono successivamente utilizzati per i controlli all'entrata.

In questo contesto meritano particolare attenzione due aspetti del problema.

In primo luogo, in alcuni casi i dati personali raccolti riguardano persone sospettate di costituire una minaccia all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza od alla sanità pubblica. Agli Stati membri è consentito raccogliere e archiviare tali dati a fini di tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza o della sanità pubblica in rapporto a provvedimenti che rientrino nel campo d'applicazione della direttiva 64/221/CEE, a condizione di rispettare le prescrizioni della direttiva 95/46/EC[42]. Ciò significa fra l'altro che i dati personali in questione devono risultare adeguati ed accurati, necessari e raccolti unicamente per uno scopo ben determinato, esplicito e legittimo.

Succede tuttavia che una persona si veda rifiutare l'ingresso in uno Stato membro sulla base di tali dati. Tali dati personali possono venir mantenuti nello schedario soltanto finché continui a sussistere la minaccia all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza od alla sanità pubblica. Qualora la giustificazione di un provvedimento che rientri nel campo d'applicazione della direttiva 64/221/CEE sia venuta meno o un dato provvedimento sia stato annullato i dati personali relativi a tale provvedimento non possono più figurare nello schedario.

In forza dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 95/46/CE i dati personali devono essere rilevati per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo non incompatibile con tali finalità. Ciò vale anche per i dati personali inizialmente raccolti a fini di controllo dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza o della sanità pubblica.

In secondo luogo, sussiste uno specifico problema connesso al sistema d'informazione di Schengen (SIS) per il fatto che esso conserva nel suo elenco di persone da non ammettere alla zona di Schengen i nominativi di persone che sono o sono diventati cittadini dell'Unione, ad esempio in seguito all'adesione del loro paese o alla naturalizzazione. Ciò risultava già incompatibile con il diritto comunitario prima dell'integrazione dello acquis di Schengen nel diritto dell'Unione e della CE, e lo è dunque tanto più ora che tale processo d'integrazione si è concluso e valgono riferimenti a basi giuridiche specifiche. Tali informazioni andrebbero espunte dalla base dati su semplice richiesta dell'interessato. Qualora inoltre uno Stato membro venisse a conoscenza dell'esistenza di tali dati dovrebbe prendere i provvedimenti del caso finalizzati alla loro eliminazione.[43]

---

42 GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

43 Il Comitato esecutivo di Schengen ha adottato una dichiarazione che definisce il concetto di "stranieri" (SCH/Com-ex(96) decl 5 corr) a termini della convenzione. Tale dichiarazione stabilisce che le persone cui si applica il diritto comunitario non debbano in linea di massima figurare sull'elenco comune di persone cui va rifiutato l'ingresso. Esse possono figurare sull'elenco SIS soltanto qualora ciò sia compatibile con il diritto dell'Unione. Una dichiarazione della Commissione che figura a verbale della corrispondente riunione del comitato esecutivo stabilisce che l'inserimento di una persona soggetta al diritto comunitario sull'elenco del SIS sarà compatibile con il diritto comune soltanto qualora i dati riguardino una persona che costituisce una minaccia attuale, effettiva e

Gli Stati membri non dovrebbero trasmettersi automaticamente informazioni circa un provvedimento preso nell'ambito della direttiva 64/221/CEE, né inserire tali informazioni sull'elenco comune.

3.4. Diritti di gruppi specifici

3.4.1. Residenti di lungo periodo

La cittadinanza dell'Unione ed il principio di proporzionalità fanno sì che *vadano disposte salvaguardie e garanzie di maggiore portata per garantire i diritti dei residenti di lungo periodo* rispetto a quelli di altre persone, quali ad esempio i turisti. Il soggiorno di lungo periodo è uno dei fattori da prendere in considerazione ai fini della valutazione globale della situazione personale dell'interessato. Quando ad esempio tipi analoghi di reato siano stati commessi in un dato paese da un turista e da una persona che vi risiede da lungo tempo può risultare giustificata l'espulsione del turista, ma non quella del residente di lungo periodo. I motivi vanno sempre esaminati caso per caso, ma in linea di massima ed alla luce del principio di proporzionalità i residenti di lungo periodo dovrebbero disporre di salvaguardie più rigorose contro i provvedimenti giustificati da motivi d'ordine pubblico. Nel caso dei residenti di lungo periodo agli Stati membri spetta l'onere di provare in modo molto più rigoroso la proporzionalità del provvedimento adottato. Laddove sarebbe giustificata l'espulsione di un turista recatosi in un altro Stato membro per partecipare ad un evento sportivo il quale commetta atti di teppismo non è invece giustificata l'espulsione di una persona nata in quello Stato membro che commetta atti analoghi.[44]

In questo contesto giova menzionare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale interpreta l'articolo 8 in modo da non escludere definitivamente la possibilità d'espulsione per i residenti di lungo periodo.[45] In alcune circostanze la Corte ha accettato l'espulsione di residenti di lungo periodo (si vedano i casi *El Boujaidi* e *Dalia*[46]). La valutazione globale della situazione personale (durata della residenza, situazione familiare, livello d'integrazione nella società del paese ospite, legami col paese d'origine) e la natura dei reati commessi sono

---

grave all'ordine pubblico ed alla pubblica sicurezza in ciascuno degli Stati parti all'accordo di Schengen.

44 Il Gruppo ad alto livello sulla libera circolazione delle persone, di cui alla nota a piè di pagina n. 27, ha raccomandato che il problema dell'espulsione dei cittadini degli Stati membri venga esaminato prendendo in considerazione la nozione di cittadinanza europea, specialmente quando si tratti d'immigranti che sono stati culturalmente integrati nello stato ospite, nonché l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti umani, che presenta particolare rilievo per i figli d'immigranti nati e cresciuti nello Stato ospitante.

45 *Berrehab contro Paesi Bassi* (3/1987/126/177), sentenza del 21.6.88, Serie A n. 138; *Moustaquim contro Belgio* (26/1989/186/246), sentenza del 18.2.91; Serie A n. 193; *Beldjoudi contro Francia* (55/1990/246/317), sentenza del 26.3.92, Serie A n. 234; *Boujlifa contro Francia* (122/1996/741/440), sentenza del 21.10.97 (Reports 1997-Vi).

46 *El Boujaidi contro Francia* (123/1996/742/941), sentenza del 26.9.97 (Reports 1997-Vi), *Dalia contro Francia* (154/1996/773/974), sentenza del 19.2.1998 (Reports 1998-i).

importanti. Nei casi in cui l'espulsione dei residenti di lungo periodo è stata accettata tale fatto non era riconducibile ad un'unica ragione ma piuttosto ad una combinazione di diversi fattori (ad esempio nella causa del sig. *El Boujaidi* la gravità dei suoi reati, la sua condotta successiva, lo sviluppo di una vita familiare soltanto dopo che l'ordine d'espulsione era diventato definitivo, i suoi legami col paese d'origine, la scarsa integrazione nel paese ospite ed il fatto che non avesse mai richiesto la cittadinanza del paese ospite).

Questa impostazione giurisprudenziale offre validi criteri d'orientamento per individuare i fattori pertinenti ad una legislazione sulla legittima espulsione dei residenti di lungo periodo e sul modo di ponderarli. In quanto tale essa non dovrebbe però venir applicata all'espulsione di cittadini dell'Unione che siano residenti a lungo termine poiché riguarda soprattutto i cittadini di paesi terzi e non tiene conto del diritto fondamentale alla libertà di movimento e di stabilimento delle persone che esiste all'interno della Comunità. La tutela contro l'espulsione accordata dalle autorità degli Stati membri ai cittadini dell'Unione che siano residenti di lungo periodo sul territorio di uno di essi in base ai principi stabiliti dalla direttiva 64/221/CEE dovrebbe quindi avere una portata maggiore di quella accordata ai residenti di lungo periodo a norma della Convenzione europea dei diritti umani.

Questo specifico riguardo accordato ai residenti di lungo periodo vale anche per i minorenni i cui diritti, tra cui quello alla tutela della vita familiare, andrebbero protetti rifacendosi agli stessi principi.

3.4.2. Membri della famiglia

Occasionalmente gli Stati membri mostrano una tendenza a trascurare il dovere di garantire nella pratica i diritti dei membri della famiglia, specialmente se non sono cittadini di uno Stato membro. Il diritto comunitario si applica ai seguenti membri della famiglia: coniuge, discendenti che non abbiano ancora compiuto il ventunesimo anno d'età o siano a carico dei genitori ed ascendenti del cittadino o del suo coniuge. Quest'ultima categoria (che copre sostanzialmente i genitori) non viene presa in considerazione nel caso degli studenti.

Garantire i diritti dei membri della famiglia è altrettanto importante che garantire quelli degli stessi cittadini dell'Unione. Ogni garanzia e salvaguardia disposta dalla direttiva si applica *mutatis mutandis* ai membri della famiglia, come si è già visto in precedenza a proposito delle formalità (e specialmente i visti), della motivazione di eventuali provvedimenti e dell'inapplicabilità del sistema d'informazione di Schengen. A tal proposito si applica parimente la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare quella sull'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che garantisce la tutela della vita privata e di quella familiare, .

3.5. Mezzi di ricorso

3.5.1. Rimedi giuridici e salvaguardie

Articolo 8

L'articolo 8 della direttiva dispone che a qualsiasi persona la quale rientri nel suo campo d'applicazione vada assicurata la possibilità di esperire avverso il

membri alcun obbligo di offrire una possibilità di ricorso nei casi in cui non ne dispongano i propri cittadini, ma garantisce la parità del trattamento.[47]

Tra i rimedi legali può rientrare la *sospensione del provvedimento,* benché secondo la Corte di giustizia l'articolo 8 non contenga alcun specifico obbligo a questo proposito[48]. Non è tuttavia consentito dare esecuzione ad una decisione d'espulsione (salvo che in caso d'urgenza) prima che l'interessato sia stato posto in grado di espletare le formalità prescritte per proporre ricorso[49], il che non significa peraltro che una persona abbia necessariamente diritto a rimanere sul territorio dello Stato interessato per tutta la durata del procedimento da lui iniziato. In considerazione del principio di proporzionalità un provvedimento sospensivo dovrebbe essere più agevolmente disponibile a chi già risieda nel paese piuttosto che alle persone che vi sono entrate recentemente. Nel caso delle persone residenti l'esecuzione immediata dell'ordine d'espulsione va considerata eccezionale e deve risultare motivata da ragioni particolarmente gravi.

Articolo 9

L'articolo 9 della direttiva cerca d'integrare la tutela offerta alle persone che si trovino in situazioni che esulano dal campo d'applicazione dell'articolo 8.[50] L'articolo 9 offre le garanzie procedurali di minima a chi sia destinatario di un ordine d'espulsione o di una decisione di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno. L'articolo 9, paragrafo 1 riguarda le persone che già siano titolari di un permesso di soggiorno, mentre l'articolo 9, paragrafo 2 quelle cui non è ancora stato rilasciato il primo permesso di soggiorno.[51]

La Corte ha precisato l'applicabilità di entrambi i paragrafi dell'articolo 9. Essi sono applicabili qualora 1) non sia prevista una possibilità d'appello dinanzi un tribunale; 2) un eventuale appello possa riguardare unicamente la validità giuridica della decisione; 3) l'appello non possa produrre effetti sospensivi e preveda l'intervento di un'autorità competente diversa da quella che ha il potere di prendere la decisione.[52]

---

47 Si vedano le cause riunite C-65/95 e C-111/95 *Shingara e Radiom,* paragrafo 20. Si vedano parimenti le cause 297/88 *Dzodzi*, paragrafo 60 e 98/79 *Pecastaing*, specialmente i paragrafi 10 e 11.

48 Causa 98/79 *Pecastaing*, paragrafi 12 e 13, e causa C-175/94 *Gallagher.*

49 Causa 48/75 *Royer*, paragrafo 60.

50 La Corte ha ritenuto che le disposizioni dell'articolo 9 risultassero complementari a quelle dell'articolo 8. Uno Stato membro non può applicare l'articolo 9 in modo che abbia l'effetto pratico di limitare o rendere inefficaci i rimedi giuridici resi disponibili dall'articolo 8 (causa 98/79 *Pecastaing*, paragrafi 15 e 16).

51 La Corte di giustizia ha ritenuto che le disposizioni dell'articolo 9 fossero sufficientemente precise e concrete, tali da poter venir fatte valere da qualsiasi persona interessata e quindi atte ad esser applicate da qualsiasi organo giurisdizionale (causa 131/79 *Santillo*, paragrafo 13).

52 Nelle cause riunite *Shingara e Radiom* la Corte ha statuito che i tre casi di cui all'articolo 9, paragrafo 1 si applicano parimenti per quanto riguarda l'articolo 9, paragrafo 2.

3) l'appello non possa produrre effetti sospensivi e preveda l'intervento di un'autorità competente diversa da quella che ha il potere di prendere la decisione.[52]

L'articolo 9, paragrafo 1 fa divieto alle autorità amministrative nazionali di ordinare l'espulsione di un cittadino della Comunità che risieda legalmente nel territorio di uno Stato membro prima che un'autorità competente abbia espresso il suo parere al proposito[53]. L'articolo 9, paragrafo 2 attribuisce all'interessato il diritto di richiedere un parere ai termini dell'articolo 9, paragrafo 1 e di presentare personalmente la propria difesa (vale a dire di restare nel paese sino a quando non è stata presa la decisione definitiva), eccezion fatta per i casi che mettano in causa la sicurezza nazionale.

La Corte ha dichiarato che il parere dell'autorità competente deve risultare abbastanza vicino nel tempo all'ordine d'espulsione, così da poter avere la sicurezza che non ci siano nuovi fattori da prendere in considerazione[54]. La Corte ha sottolineato l'importanza di valutare il pericolo sociale derivante dalla presenza di uno straniero al momento in cui l'ordine d'espulsione viene pronunciato poiché è probabile che i fattori di valutazione, ed in particolare quelli relativi alla condotta dell'interessato, possano mutare col passare del tempo.[55]

3.5.2. Diritto di presentare una nuova richiesta

La Corte ha confermato il *diritto di presentare una nuova richiesta una volta trascorso un lasso ragionevole di tempo* dall'ultima decisione che vieta ad una persona di entrare nel paese.[56]

---

52 Nelle cause riunite *Shingara e Radiom* la Corte ha statuito che i tre casi di cui all'articolo 9, paragrafo 1 si applicano parimenti per quanto riguarda l'articolo 9, paragrafo 2.

53 La Corte ha parimenti rilevato che la direttiva non definisce l'espressione "un'autorità competente" (causa 131/79 *Santillo*, paragrafo 15). Si vedano parimenti le cause riunite 115 e 116/81 *Adoui e Cornuaille*, specialmente il paragrafo 18.

54 Causa 131/79 *Santillo*, paragrafi 18 e 19.

55 Causa 297/88 *Dzodzi*, paragrafo 69. Stando alla sentenza della causa 98/79 *Pecastaing*, paragrafo 18, dall'articolo 9 consegue che non appena il parere in questione è stato ottenuto e notificato all'interessato un ordine d'espulsione può essere eseguito immediatamente, sempre in subordine al diritto dell'interessato di risiedere sul territorio del paese per il tempo necessario a avvalersi dei rimedi giuridici di cui può disporre a norma dell'articolo 8. Nelle cause riunite 115 e 116/81 *Adoui e Cornuaille*, paragrafo 18 la Corte ricorda che il parere dell'autorità competente va debitamente notificato all'interessato.

56 Cause riunite C-65/95 e C-111/95 *Shingara e Radiom*. La Corte ha dato risalto al fatto che qualsiasi cittadino di uno Stato membro che desideri cercare lavoro in un altro Stato membro può presentare una nuova richiesta di permesso di soggiorno dopo l'espulsione. Ciò non conferisce tuttavia all'interessato alcun diritto di recarsi nello Stato ospitante mentre è in corso l'esame della sua nuova richiesta (cause riunite 115 e 116/81 *Adoui e Cornuaille*, paragrafo 12: la Corte ha sancito l'obbligo di esaminare siffatta richiesta, presentata dopo che sia trascorso un periodo ragionevole. L'autorità competente deve tener conto degli argomenti addotti per documentare che v'è stato un cambiamento significativo nella situazione dell'interessato).

La Commissione ha incontrato questo problema in numerosi casi in cui uno Stato membro rifiuta di consentire il rientro o di annullare l'ordine d'espulsione citando a motivo di tale rifiuto l'esistenza di un precedente ordine d'espulsione, decretato anni prima. I casi dei cittadini di paesi terzi divenuti membri delle famiglie di cittadini dell'Unione, che al tempo della precedente decisione non potevano usufruire del diritto comunitario, meritano ad esempio di essere riesaminati unicamente in base al cambiamento della situazione, che costituisce effettivamente un nuovo fattore di valutazione da tenere in debito conto.

Qualsiasi termine fissato per la validità di un provvedimento (ad esempio decennale) può costituire un problema dal punto di vista del diritto di chi sia interessato a presentare una nuova richiesta. Tale termine non può impedire all'interessato di presentare la nuova richiesta prima della sua scadenza qualora sussistano le condizioni per una nuova valutazione e la sua situazione sia già mutata.

La Corte ha parimenti fatto notare che, poiché le decisioni che vietano l'ingresso in uno Stato membro al cittadino di un altro Stato membro costituiscono deroghe dal principio fondamentale della libertà di circolazione, esse non possono avere durata illimitata.[57]

La Commissione ritiene che gli stessi diritti vengano per analogia conferiti a tutte le altre categorie di beneficiari del diritto comunitario, indipendentemente dal loro status.

---

57 Cause riunite C-65/95 e C-111/95 *Shingara e Radiom*, paragrafo 40.

4. CONCLUSIONI

- L'applicabilità delle disposizioni nazionali giustificate da motivi d'ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica è sancita dal trattato che istituisce la Comunità europea e garantisce agli Stati membri alcuni poteri discrezionali.

- L'applicazione di criteri e definizioni nazionali a qualsiasi provvedimento giustificato da motivi d'ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica è tuttavia soggetta ai principi fondamentali ed ai limiti imposti dal diritto comunitario. All'atto di prendere qualsiasi decisione relativa a tale provvedimento le autorità nazionali dovranno in particolare dare preminenza al diritto personale e fondamentale di circolare liberamente di cui godono i cittadini dell'Unione (articolo 18 del trattato), oltre che al principio di proporzionalità.

- Qualsiasi provvedimento preso per tutelare l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sanità pubblica dovrà essere rigorosamente motivato da una minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività e risultare conforme alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

- Vanno rigorosamente rispettate salvaguardie, garanzie e possibilità di ricorso disposte dalla direttiva 64/221/CEE, nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia, nonché il diritto ad un nuovo esame del caso e quello ad essere informati circa la motivazione e le conseguenze di qualsiasi provvedimento.

- Particolare risalto vien dato alla necessità di valutare globalmente la situazione personale (familiare, sociale e culturale) a livello individuale, caso per caso, evitando l'impiego dei motivi di prevenzione generale; le precedenti condanne penali costituiscono soltanto un elemento di questa valutazione globale e non giustificano di per sé eventuali provvedimenti giustificati da motivi di ordine pubblico o pubblica sicurezza.

- Particolare attenzione andrà prestata a garantire i diritti (tra cui quello alla tutela della vita familiare) dei residenti di lungo periodo che non siano cittadini dello Stato membro interessato e dei minorenni che abbiano la cittadinanza dell'Unione, come pure del gruppo più vulnerabile di beneficiari, cioè quello dei familiari di cittadini dell'Unione che siano cittadini di paesi terzi, indipendentemente dal loro paese d'origine.

- È intenzione della Commissione pubblicizzare ampiamente i contenuti di questa comunicazione, facendo uso dei nuovi strumenti approntati per il dialogo coi cittadini. Sensibilizzare cittadini e Stati membri ai diritti di cui i cittadini godono in forza del trattato contribuirà a far sì che tali diritti vengano più compiutamente applicati, ed in ultima analisi plausibilmente a ridurre il numero di violazioni. Potranno rivelarsi necessari ulteriori interventi per garantire efficacemente questi diritti, inclusa una continuazione degli interventi della Commissione presso gli Stati membri sulla base dei principi cui si è accennato nella presente comunicazione.

ALLEGATO

ELENCO DELLE CAUSE PERTINENTI

Causa 4/73 – J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contro Commissione delle Comunità europee, Racc. [1974] I-491.

Causa 41/74 – Yvonne van Duyn contro Home Office, Racc. [1974] II-1337.

Causa 67/74 – Carmelo Angelo Bonsignore contro Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Racc. [1975] I-297.

Causa 36/75 – Roland Rutili contro Ministre de l'Intérieur, Racc. [1975] II-1219.

Causa 48/75 – Jean Noël Royer, Racc. [1976] I-497.

Causa 118/75 – Lynne Watson e Alessandro Belmann, Racc. [1976] II-1185.

Causa 30/77 – Regina contro Pierre Bouchereau, Racc. [1977] II-1999.

Causa 98/79 – Josette Pecastaing contro Stato belga, Racc. [1980] I-691.

Causa 131/79 – Regina contro Secretary of State for Home Affairs, ex parte Mario Santillo, Racc. [1980] II-1585.

Causa 157/79 – Regina contro Stanislaus Pieck, Racc. [1980] II-2171.

Cause riunite 115 e 116/81 – Rezguia Adoui contro Stato belga e Città di Liegi; Dominique Cornuaille contro Stato belga, Racc. [1982] II-1665.

Cause riunite 286/82 e 26/83 Graziana Luisi e Giuseppe Carbone contro Ministero del Tesoro, Racc. [1984] I-377.

Causa 352/85 Bond van Adverteerders et al. contro Stato dei Paesi Bassi, Racc. [1988] 2085.

Causa 321/87 Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio, Racc. [1989] I-997.

Cause riunite C-297/88 e C-197/89 Massam Dzodzi contro Stato belga, Racc. [1990] I-3763.

Causa C-68/89 Commissione delle Comunità europee contro Regno dei Paesi Bassi, Racc. [1991] I-2637.

Causa C-292/89 The Queen contro Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, Racc. [1991] I-0745.

Causa C-363/89 Danielle Roux contro Stato belga, Racc. [1991] I-0273.

Causa C-175/94 The Queen contro Secretary of State for the Home Department; ex parte John Gallagher, Racc. [1995] I-4253.

Cause riunite C-65/95 e C-111/95 – The Queen contro Secretary of State for the Home Department, ex parte Mann Singh Shingara; The Queen contro Secretary of State for the Home Department, ex parte Abbas Radiom, Racc. [1997] I-3343.

Causa C-344/95 Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio, Racc. [1997] I-1035.

Causa C-85/96 María Martínez Sala contro Freistaat Bayern, Racc. [1998] I-2691.

Causa C-171/96 – Rui Alberto Pereira Roque contro His Excellency the Lieutenant Governor of Jersey, Racc. [1998] I-4607.

Causa C-348/96 – Procedimento penale a carico di Donatella Calfa, Racc. [1999], non ancora pubblicata.

ISSN 0254-1505

COM(1999) 372 def.

DOCUMENTI

IT **06 10 07 05**

N. di catalogo : CB-CO-99-377-IT-C

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo

26