

cipi fondamentali della parità di trattamento e della libera circolazione dei lavoratori, la nozione di ordine pubblico va intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni comunitarie.

3. I diritti dei cittadini degli Stati membri di entrare nel territorio di un altro Stato membro, di soggiornarvi e di spostarsi nell'ambito di esso, possono venir limitati solo nell'ipotesi in cui la loro presenza od il loro comportamento costituisca una minaccia effettiva ed abbastanza grave per l'ordine pubblico.
4. La legittimità dei provvedimenti a tutela dell'ordine pubblico va valutata alla luce dell'intera normativa comunitaria avente ad oggetto, in primo luogo, di limitare il potere discrezionale degli Stati membri in materia ed, in secondo luogo, di garantire la difesa dei diritti dei singoli, nei cui confronti vengono applicati provvedimenti restrittivi.
5. Provvedimenti restrittivi del diritto di soggiorno, limitati ad una parte del territorio nazionale, possono venir adottati, da uno Stato membro, nei confronti dei cittadini di altri Stati membri cui pure si applica il trattato, solo negli stessi casi e concorrendo i medesimi presupposti per l'applicazione di tali provvedimenti ai cittadini dello Stato di cui trattasi.

Nel procedimento 36-75,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal tribunale amministrativo di Parigi, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

ROLAND RUTILI, residente in Gennevilliers,

e

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 48 del trattato CEE,

LA CORTE,

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

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti ed il procedimento

Il sig. Roland Rutili, cittadino italiano, nato a Loudun (Vienne), il 27 aprile 1940, residente dalla nascita in Francia, coniugato con una cittadina francese, era provvisto fino all'ottobre 1968 di una carta di residente privilegiato e risiedeva in Audun-le-Tiche (dipartimento di Meurthe-et-Moselle), dove esplicava la propria attività lavorativa e sindacale.

In data 12 agosto 1968, egli veniva colpito da provvedimento di espulsione da parte del ministero dell'interno.

Il 10 settembre 1968 veniva adottato nei suoi confronti un provvedimento di confino nel dipartimento del Puy-de-Dôme.

Con decreti 19 novembre 1968, il ministro dell'interno revocava i provvedimenti

di espulsione e di confino a carico del Rutili; in pari data, esso comunicava al prefetto della Mosella il provvedimento nei confronti del Rutili, avente ad oggetto il divieto di soggiorno nei dipartimenti della Moselle, della Meurthe-et-Moselle, della Meuse e dei Vosges.

Il 17 gennaio 1970, il Rutili sollecitava il rilascio di una carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE.

In data 9 luglio 1970, egli impugnava dinanzi al tribunale amministrativo di Parigi, il silenzio-rifiuto opposto alla sua richiesta di tale documento.

Il 23 ottobre 1970, il prefetto di polizia, su istruzioni impartitegli il 17 luglio precedente dal ministro dell'interno, rilasciava al Rutili la carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE, valido fino al 22 ottobre 1975, unitamente ad un divieto di soggiorno nei dipartimenti seguenti: Moselle, Meurthe-et-Moselle, Meuse e Vosges.

Il 16 dicembre 1970, il Rutili chiedeva al tribunale amministrativo di Parigi l'annullamento del provvedimento con cui si

limitava la validità territoriale del suo permesso di soggiorno.

Durante la trattazione della causa avanti al suddetto tribunale, risultava che la presenza dell'interessato nei dipartimenti lo-renesi veniva considerata dal ministro dell'interno «atta a turbare l'ordine pubblico» e che gli si faceva carico di talune attività — che il Rutili contesta di aver svolto — consistenti sostanzialmente in azioni di natura politica al tempo delle elezioni legislative nel marzo 1967 e degli avvenimenti del maggio-giugno 1968, nonché nella sua partecipazione ad una manifestazione nel corso della commemorazione del 14 luglio 1968 in Audun-le-Tiche.

Con sentenza 16 dicembre 1974, il tribunale amministrativo di Parigi ha sospeso il procedimento, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, fino a quando la Corte di giustizia non si sia pronunciata sulle seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se l'espressione «... fatte salve le limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico...» di cui all'art. 48 del trattato CEE, riguardi esclusivamente i regolamenti che ciascuno Stato membro della CEE ha deciso di adottare, per limitare, nell'ambito del proprio territorio, la libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini degli altri Stati membri ovvero essa riguardi anche i singoli provvedimenti adottati in forza di tali regolamenti.
2. Quale sia il senso preciso da attribuirsi al termine «giustificate».

La sentenza del tribunale amministrativo di Parigi è stata registrata nella cancelleria della Corte di giustizia il 9 aprile 1975.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, sono state presentate osservazioni scritte, il 16 giugno 1975 dalla Commissione delle Comunità europee; il 20 giugno dal governo della Repubblica francese ed il 26 giugno dal governo della Repubblica italiana.

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

Il 2 settembre 1975, il governo della Repubblica francese, a richiesta della Corte, ha fornito talune precisazioni sui presupposti sostanziali e formali dell'applicazione nei confronti dei cittadini francesi, di divieti di soggiorno limitati ad una parte del territorio nazionale.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

A — Sulla prima questione

Il governo della Repubblica francese sostiene che la soluzione a tale quesito viene fornita dalla direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento ed il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di sanità pubblica, che stabilisce i presupposti per l'adozione eventuale dei provvedimenti particolari basati su tali motivi; in specie, l'art. 3, n. 1 dispone che «i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati». E per l'appunto a questa direttiva che fa espresso riferimento, nel suo terzo considerando, la direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 68/360, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento ed al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie nell'ambito della Comunità (GU n. L 257, pag. 13), menzionata dalla sentenza del tribunale amministrativo di Parigi.

Il governo della Repubblica italiana auspica che, negli Stati membri della CEE, regolamenti di carattere generale ed astratto precisino, basandoli su criteri comunitari uniformi, i motivi di ordine pubblico atti a limitare i diritti scaturenti

dall'art. 48 del trattato CEE, in modo da comprimere al massimo la discrezionalità della singola azione amministrativa nel momento dell'applicazione, al caso concreto, della disciplina astratta. Allo stato attuale della normativa comunitaria, limitazioni dei diritti relativi alla libera circolazione possono cionondimeno disporsi anche in base a provvedimenti amministrativi particolari; ma la valutazione dei motivi d'ordine pubblico, per il singolo caso concreto, deve effettuarsi alla luce della disciplina comunitaria dettata proprio al fine di limitare il suddetto potere di valutazione in vista delle finalità perseguite dall'art. 48 del trattato.

Quanto al quesito del se un provvedimento amministrativo particolare possa imporre un divieto di soggiorno in determinate parti dello Stato medesimo, si deve osservare che, benchè l'art. 6, n. 1, lett. a) della direttiva n. 68/360 stabilisca che la carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE dev'essere valida per l'intero territorio dello Stato membro che l'ha rilasciata, l'art. 10 della medesima direttiva consente agli Stati membri di derogare alle sue disposizioni per ragioni d'ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica. Sembrerebbe quindi che ragioni di ordine pubblico possano giustificare un provvedimento di divieto di soggiorno in alcune parti del territorio nazionale.

Tuttavia, risulta dalla sentenza della Corte di giustizia 26 febbraio 1975, nella causa 67-74 (*Bonsignore contro Oberstadtdirektor der Stadt Köln*; domanda di pronunzia pregiudiziale del Verwaltungsgericht Köln; racc. 1975, pag. 297) che le deroghe alle norme relative alla libera circolazione delle persone costituiscono delle eccezioni da interpretare in senso restrittivo; i comportamenti personali che possono autorizzare siffatte deroghe debbono presentare carattere di particolare gravità. Stando così le cose, sembra potersi ritenere che sotto il profilo comunitario non sia ammissibile una gradazione della gravità dei comportamenti sanzionati con provvedimenti di polizia e appare quanto

meno dubbia la possibilità di applicare quella misura intermedia che è rappresentata dal divieto di soggiorno in talune parti soltanto del territorio nazionale. D'altronde, il fatto che il provvedimento irrogato non consiste nella espulsione, ma si limita al divieto parziale di soggiorno, può lasciar presumere che il comportamento sanzionato non rivestisse quel carattere di particolare gravità richiesto dall'ordinamento comunitario.

La *Commissione delle Comunità europee* è del parere che il quesito relativo al se la deroga relativa all'ordine pubblico di cui all'art. 48, n. 3, del trattato CEE, riguardi anche i provvedimenti particolari adottati in forza dei regolamenti emanati da uno Stato membro onde limitare nell'ambito del proprio territorio, la libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini degli altri Stati membri va risolto in senso positivo, sia pure con alcune precisazioni.

a) L'ampio potere discrezionale di cui tradizionalmente dispongono le autorità con mansioni di polizia relativa agli stranieri viene limitato dalla direttiva n. 64/221, che persegue l'obiettivo di delimitare il comportamento delle autorità nazionali tanto con disposizioni sostanziali (artt. 2, 3 e 4) quanto con disposizioni procedurali (artt. 5-9). Alcune disposizioni della normativa comunitaria relativa alla deroga d'ordine pubblico, in particolare l'art. 48 del trattato e l'art. 3, n. 1 della direttiva n. 64/221, sono direttamente efficaci nell'ordinamento giuridico degli Stati membri. Quindi, il potere discrezionale delle autorità nazionali di polizia è contenuto non soltanto entro i limiti fissati dalle norme di diritto nazionale, integrate, ove occorra, dalla trasposizione nel diritto interno delle norme contemplate nella direttiva, ma anche nei limiti fissati dalle disposizioni della direttiva comunitaria direttamente efficaci.

b) E per l'appunto nel momento in cui vengono adottati i provvedimenti particolari che tali limiti presentano un interesse determinante: la direttiva impone una disamina caso per caso.

c) L'espressione «fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza», di cui all'art. 48, n. 3, del trattato CEE, riguarda quindi innanzitutto i provvedimenti particolari adottati nei confronti degli stranieri cittadini d'uno Stato membro della CEE.

B — Sulla seconda questione

Il governo della Repubblica francese sostiene che il senso preciso da attribuirsi al termine «giustificate» nell'espressione «fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico ...» di cui all'art. 48 del trattato CEE risulti dalla sentenza della Corte 4 dicembre 1974, nella causa 41-74 (*Van Duyn* contro *Home Office*; domanda di pronuncia pregiudiziale della Chancery Division della High Court of Justice; Racc. 1974, pag. 1337). In detta sentenza la Corte ha tra l'altro affermato che:

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

Non si può tuttavia negare che la nozione di ordine pubblico varia da un paese all'altro e da un'epoca all'altra. È perciò necessario lasciare, in questa materia, alle competenti autorità nazionali un certo potere discrezionale entro i limiti imposti dal trattato.»

e

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

Il governo della Repubblica italiana osserva che con particolare riguardo all'art. 6 della direttiva n. 64/221, il primo significato da attribuire al termine «giustificate» è che i provvedimenti limitativi, per ragioni di ordine pubblico, dei diritti garantiti dall'art. 48 del trattato debbono essere esaurientemente motivati; il provvedimento impugnato nella causa principale palesemente non sembra rientrare in una siffatta ipotesi.

La motivazione di tale provvedimento non consente neanche di verificare se, nel caso di specie, sia stata rispettata la prescrizione posta dall'art. 3, n. 1, della predetta direttiva n. 64/221, in particolare, se il provvedimento criticato sia stato adottato solo per minacce all'ordine pubblico ed alla sicurezza pubblica che sarebbero state poste in atto dall'individuo nei riguardi del quale esso viene applicato ovvero per finalità — illecite — di prevenzione generale nei confronti di altri stranieri.

Del resto, non possono ritenersi giustificate per il diritto comunitario le limitazioni della libera circolazione imposte senza che sia garantita la tutela giurisdizionale dell'interessato, nei modi prescritti dagli artt. 8 e 9 dell'indicata direttiva n. 64/221.

In conclusione, le limitazioni della libera circolazione dei lavoratori imposte per motivi di ordine pubblico ed eccezionalmente consentite dall'art. 48, n. 3, del trattato, sono da ritenere giustificate quando rispondono alle prescrizioni sostanziali e formali della direttiva n. 64/221 le quali, conformemente alla giurisprudenza di questa Corte, vanno interpretate in senso restrittivo.

Secondo la Commissione delle Comunità europee, il quesito relativo al significato da attribuirsi al termine «giustificate» può esser visto sotto un triplice profilo:

a) La misura deve innanzitutto essere giustificata, nel senso che va motivato il provvedimento con cui essa viene adottata nei confronti di un individuo.

Dato che il provvedimento può trarre fondamento soltanto da motivi sufficienti e va riferito al comportamento personale del destinatario, tali motivi dovrebbero essergli resi noti onde consentirgli fra l'altro di esercitare le azioni che lo Stato membro è tenuto a concedergli, in forza degli artt. 8 e 9 della direttiva n. 64/221. A termini dell'art. 6 di tale direttiva «i motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, sui quali 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». Nel caso di specie, spetta al giudice di merito di valutare se i motivi siano stati proprio, in tal senso «giustificati».

b) Per quanto riguarda la portata della nozione d'ordine pubblico atta a giustificare i provvedimenti adottati nei confronti dello straniero, tenuto conto fra l'altro della direttiva n. 64/221, della giurisprudenza della Corte e del punto di vista del ministro francese dell'interno, si deve osservare quanto segue:

— Il diritto di entrare nel territorio degli Stati membri e di soggiornarvi costituisce un elemento indispensabile della libera circolazione delle persone, la quale a sua volta è uno dei pilastri della Comunità. L'esercizio di tale diritto di entrata e di soggiorno, sancito all'art. 48 del trattato CEE, non viene ad essere intaccato da nessun'altra riserva se non da quelle limitative di cui al n. 3 e da quelle relative all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica e alla sanità pubblica; in quanto eccezione, essa va interpretata restrittivamente.

— La nozione d'ordine pubblico può quindi venir utilizzata solo in casi particolarmente gravi.

— Negli Stati membri della Comunità, i diritti fondamentali dell'uomo, le «pubbliche libertà», sono sanciti e riconosciuti dallo Stato. Il diritto positivo interno disciplina ciascuna di tali libertà, contrassegnandone i limiti, vuoi per consentire l'e-

sercizio simultaneo di tali libertà, vuoi per garantire la tutela della società. Tali limiti costituiscono un criterio fondamentale onde determinare a partire da quale momento una attività possa venir considerata come un «pericolo sociale». Quindi, un'attività costituente il legittimo esercizio d'una libertà pubblica, riconosciuta come tale dal diritto nazionale, non può affatto venir considerata pregiudizievole per l'ordine pubblico di tale Stato nell'ipotesi in cui il suo autore sia uno straniero.

— Nei settori inerenti all'esercizio delle pubbliche libertà, la valutazione della violazione dell'ordine pubblico da parte di uno straniero deve farsi con riferimento non soltanto alle norme nazionali dello Stato ospitante che riconoscano siffatte libertà ai cittadini di tale Stato, ma anche agli obblighi internazionali da esso assunti in tale settore.

— L'esercizio dei diritti sindacali da parte di uno straniero, a parità di condizioni con i cittadini nazionali, non può venir considerato in sé come costituente un attentato all'ordine pubblico. L'esercizio dei diritti sindacali viene riconosciuto dall'art. 8 del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità (GU L 257, pag. 2) e contemplato in svariati atti internazionali. Questo riconoscimento consente agli stranieri di fruire, a prescindere da qualsiasi discriminazione fondata sull'ascendenza od origine nazionale, dell'effettivo esercizio del diritto di trattativa collettiva, comprendente fra l'altro quello di ricorrere ad azioni collettive in caso di conflitti d'interessi, ivi compreso il diritto di sciopero. L'esercizio del diritto sindacale costituisce l'oggetto di talune limitazioni, prescritte dalla legge e necessarie, in una società democratica, onde garantire, l'osservanza dei diritti e delle libertà altrui ed onde tutelare l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la sanità pubblica o i buoni costumi. All'uopo, occorre considerare che la nozione di neutralità politica, imposta specialmente agli stranieri,

va trattata con circospezione nell'ambito di una Comunità che ricerca un'integrazione più stretta dell'emigrante al paese ospitante e tiene a sottolineare le sue finalità politiche. Lo Stato ospitante può indubbiamente imporre restrizioni all'attività politica degli stranieri; si deve tuttavia evitare che, in nome della neutralità politica, si venga ad ostacolare l'esercizio normale dei diritti in materia economica e sociale legittimi e sanciti dal diritto comunitario.

c) Quanto al quesito del se il provvedimento adottato sia giustificato nel caso di specie, si può osservare quanto segue:

— La direttiva n. 64/221 fa espressa menzione del rifiuto di far entrare nel territorio e dell'allontanamento dal territorio come provvedimento speciale che può venir adottato nei confronti di un cittadino di uno Stato membro; essa non contempla, invece, che divieti di soggiorno in una parte del territorio possano venir giustificati da motivi d'ordine pubblico.

— Si potrebbe essere tentati, prima facie, di ritenere che le autorità di polizia, che abbiano fondato motivo di adottare nei confronti dello straniero un provvedimento d'espulsione, possano a fortiori adottare un provvedimento meno grave e che li si inviterebbe ad optare comunque per l'espulsione se un provvedimento meno radicale fosse loro inibito.

— Cionondimeno il diritto di circolare liberamente nell'ambito di uno Stato e di scegliersi la propria residenza costituisce un diritto fondamentale dell'uomo; in pari guisa, a termini dell'art. 6, n. 1, lett. a) della direttiva n. 68/360, la carta di soggiorno — semplice documento di visto amministrativo, dal punto di vista amministrativo, il diritto di soggiorno riconosciuto dalla direttiva — deve, in linea di principio, essere valida per tutto il territorio dello Stato che l'ha rilasciata. Ci si potrebbe chiedere se le autorità francesi avessero facoltà di limitare la portata di tale disposizione comunitaria, disponendo, nel decreto 5 gennaio 1970, che

«la carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della Comunità economica europea è valido nell'intero ambito territoriale francese, fatti salvi i singoli provvedimenti adottati dal ministro dell'interno, per motivi di ordine pubblico».

— Il confino può tuttavia venir inflitto a stranieri in determinate ipotesi, in cui motivi d'ordine pubblico sembrano effettivamente poter giustificare restrizioni da applicarsi in particolare nei confronti degli stranieri. L'applicazione a stranieri, però, della norma generale di cui al decreto 5 gennaio 1970 deve poter essere giustificata nel singolo caso. Orbene, nel caso di specie, il provvedimento impugnato nella controversia nella causa principale, appare discriminatorio od infondato.

— Infine, il divieto di soggiorno può aver conseguenze molto gravi per il destinatario e per i suoi familiari.

d) In conclusione, perchè sia «giustificato» nel senso di cui all'art. 48, n. 3, del trattato CEE, il provvedimento particolare

— dev'essere motivato, conformemente alle prescrizioni degli artt. 8 e 9 della direttiva n. 64/221;

— deve essere fondato su motivi particolarmente gravi, specie nell'ipotesi in cui l'attività di cui viene fatto carico al cittadino di uno Stato membro rientra nell'esercizio d'una libertà espressamente riconosciuta dallo Stato ospitante ovvero in un diritto fondamentale sancito da un atto internazionale; l'esercizio delle libertà sindacali non può costituire un attentato all'ordine pubblico od alla sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 48, n. 3, purchè esso rivesta una forma considerata lecita per i cittadini nazionali;

— dev'essere atto, tenuto conto della restrizione della libera circolazione ch'essa implica e delle conseguenze ch'essa determina per il destinatario e per i membri della sua famiglia, a controbilanciare specificamente, nel caso singolo, la minaccia che il destinatario fa gravare sull'ordine pubblico.

III — Procedimento orale

Il sig. Rutili, attore nella causa principale, con l'avv. Marcel Manville, del foro di Parigi, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Jean-Claude Séché, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 1° ottobre 1975.

Nel corso di tale udienza, *l'attore nella causa principale* ha sostenuto che il prov-

vedimento che limita la validità territoriale del suo permesso di soggiorno è illegittimo rispetto tanto al diritto francese, quanto al diritto comunitario; in merito a quest'ultimo, esso viola più particolarmente il canone fondamentale della libera circolazione ed il principio della parità di trattamento.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 14 ottobre 1975.

In diritto

- 1 Con sentenza 16 dicembre 1974, pervenuta in cancelleria il 9 aprile 1975, il tribunale amministrativo di Parigi ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni vertenti sull'interpretazione della riserva relativa all'ordine pubblico di cui all'art. 48 del trattato CEE, in considerazione dei provvedimenti adottati per l'attuazione di tale articolo, specie del regolamento n. 1612/68 e della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 68/360, relativa alla libera circolazione dei lavoratori (GU n. L 257, pagg. 2 e 13).
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un'azione esperita da un cittadino italiano, residente nella Repubblica francese, avverso un provvedimento con cui veniva rilasciata all'interessato una carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE, accompagnata dal divieto di soggiorno in determinati dipartimenti francesi.
- 3 Risulta dal fascicolo del tribunale amministrativo e dalle discussioni avanti a questa Corte, che nel 1968 veniva adottato, nei confronti dell'attore nella causa principale, un provvedimento di espulsione, commutato poi in un provvedimento di confino in un determinato dipartimento.
- 4 In data 23 ottobre 1970, tale provvedimento veniva sostituito dal divieto di soggiorno in quattro dipartimenti, tra cui il dipartimento nel quale l'attore aveva la propria residenza e dove la sua famiglia continua a risiedere.

- 5 Risulta altresì dal fascicolo di causa e dai dati forniti a questa Corte che le motivazioni dei provvedimenti adottati nei confronti dell'attore nella causa principale gli sono stati comunicati, in termini generici, nel corso della causa intentata davanti al tribunale amministrativo, cioè in data posteriore a quella (16 dicembre 1970) dell'esperimento dell'azione.
- 6 Risulta dai dati forniti dal ministero dell'interno al tribunale amministrativo — dati, a dire il vero, contestati dall'attore nella causa principale — che si fa carico all'interessato di aver svolto negli anni 1967-1968 attività politico-sindacali e che la sua presenza nei dipartimenti indicati nel provvedimento viene considerata per questo motivo «atta a turbare l'ordine pubblico».
- 7 Onde risolvere le questioni di diritto comunitario sollevate nell'ambito di tale controversia a proposito dei principi della libera circolazione e della parità di trattamento dei lavoratori degli Stati membri, il tribunale amministrativo ha sottoposto alla Corte due questioni dirette a precisare la rilevanza della riserva relativa all'ordine pubblico, di cui all'art. 48 del trattato.

Sulla prima questione

- 8 Con la prima questione si chiede se l'espressione «... fatte salve le limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico...» di cui all'art. 48 del trattato, riguardi esclusivamente i regolamenti che ciascuno Stato membro ha deciso di adottare per limitare, nell'ambito del proprio territorio, la libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini degli altri Stati membri ovvero essa riguardi anche i provvedimenti particolari adottati in forza di tali regolamenti.
- 9 A termini dell'art. 48, n. 1, la libera circolazione dei lavoratori viene garantita nell'ambito della Comunità.
- 10 A termini del n. 2 dello stesso articolo, essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.
- 11 A termini del n. 3, essa comporta il diritto, per i lavoratori, di spostarsi liberamente nell'orbita territoriale degli Stati membri, di prendervi dimora al fine di svolgervi un'attività lavorativa e di continuare a risiedervi al termine di quest'ultima.

- 12 Infine, a termini dell'art. 7 del trattato, fatte salve le disposizioni particolari dello stesso, è vietata in generale, nel campo di applicazione del trattato, qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.
- 13 Cionondimeno, a termini dell'art. 48, n. 3, la libera circolazione dei lavoratori, specie la loro libertà di spostarsi nell'orbita territoriale degli Stati membri, può venir limitata per motivi d'ordine pubblico, di sicurezza pubblica e sanità pubblica.
- 14 Diversi provvedimenti d'attuazione sono stati adottati onde applicare le summenzionate disposizioni, in particolare il regolamento n. 1612/68 e la direttiva del Consiglio n. 68/360, relativa alla libera circolazione dei lavoratori.
- 15 La riserva relativa all'ordine pubblico è stata precisata dalla direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221, «per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento ed il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, sicurezza pubblica e di sanità pubblica» (GU 1964, pag. 850).
- 16 Tutte queste disposizioni, senza eccezioni, producono l'effetto d'imporre vincoli agli Stati membri e spetta quindi ai giudici, nell'ipotesi in cui leggi o regolamenti adottati da uno Stato membro onde limitare, nell'ambito del proprio territorio, la libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini di altri Stati membri si rivelino non conformi ad uno di tali vincoli, di far prevalere, sulle disposizioni di diritto interno, le norme del diritto comunitario che possono venir fatte valere in giudizio.
- 17 Qualora le disposizioni del trattato e del diritto derivato siano intese a disciplinare la situazione dei singoli ed a garantire la loro tutela, spetta ancora ai giudici nazionali esaminare la conformità dei provvedimenti particolari alle afferenti disposizioni del diritto comunitario.
- 18 Rientrano in una siffatta ipotesi non soltanto le norme in materia di parità di trattamento e di libera circolazione sancite dagli artt. 7 e 48 del trattato, e dal regolamento n. 1612/68, ma anche le disposizioni della direttiva n. 64/221 dirette tanto a definire la portata della riserva relativa all'ordine pubblico,

quanto ad assicurare determinate garanzie minime, di natura procedurale, alle persone colpite da provvedimenti restrittivi della loro libertà di circolazione e del loro diritto di soggiorno.

19 Tale conclusione si desume tanto dall'osservanza dovuta ai diritti dei cittadini degli Stati membri, conferiti direttamente dal trattato e dal regolamento n. 1612/68, quanto dall'art. 3 della direttiva n. 64/221, a norma del quale i provvedimenti d'ordine pubblico o di sicurezza pubblica «devono essere adottati in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati».

20 Questo modo di vedere s'impone tanto più che le leggi interne relative alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica riservano generalmente, alle autorità nazionali, una discrezionalità che rischierebbe di essere sottratta a qualsiasi sindacato giurisdizionale nell'ipotesi in cui il giudice non potesse estendere il suo controllo ai provvedimenti particolari adottati nell'ambito della riserva formulata dall'art. 48, n. 3, del trattato.

21 La questione sottoposta a questa Corte va quindi risolta nel senso che l'espressione «fatte salve le limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico...», di cui all'art. 48 del trattato CEE, riguarda non soltanto le leggi ed i regolamenti che ciascuno Stato membro della CEE ha deciso di adottare per limitare, nell'ambito del proprio territorio, la libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini degli altri Stati membri, ma anche i provvedimenti particolari adottati in forza di tali leggi o regolamenti.

Sulla seconda questione

22 Con la seconda questione, si chiede quale sia il senso preciso da attribuirsi al termine «giustificate» nell'espressione «... fatte salve le limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico...», di cui all'art. 48, n. 3 del trattato CEE.

23 L'espressione «limitazioni giustificate», contenuta in detto articolo, sta a significare che sono ammissibili, per quanto riguarda particolarmente il diritto di spostarsi liberamente e di soggiorno dei cittadini degli Stati membri, solo le limitazioni conformi alle esigenze del diritto, ivi compreso il diritto comunitario.

24 All'uopo, vanno prese in considerazione, in primo luogo, le norme di diritto sostanziale e, in secondo luogo, le norme formali e procedurali che condizionano l'esercizio, da parte degli Stati membri, dei poteri fatti salvi dall'art. 48, n. 3, in materia d'ordine pubblico e di sicurezza pubblica.

25 Si devono inoltre esaminare i problemi specifici sollevati, rispetto al diritto comunitario, dalla natura del provvedimento sottoposto al tribunale amministrativo, per il fatto che esso consiste in un divieto di soggiorno, limitato ad una parte del territorio nazionale.

Sulla giustificazione dei provvedimenti d'ordine pubblico sotto il profilo del diritto sostanziale

26 In forza della riserva di cui all'art. 48, n. 3, gli Stati membri restano sostanzialmente liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali, le esigenze dell'ordine pubblico.

27 Tale nozione, tuttavia, nel contesto comunitario e, in ispecie, in quanto autorizza una deroga ai principi fondamentali della parità di trattamento e della libera circolazione dei lavoratori, va intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni comunitarie.

28 Quindi, i diritti dei cittadini degli Stati membri di entrare nel territorio di un altro Stato membro, di soggiornarvi e di spostarsi nell'ambito di esso, possono venir limitati solo nell'ipotesi in cui la loro presenza od il loro comportamento costituisca una minaccia effettiva ed abbastanza grave per l'ordine pubblico.

29 All'uopo, l'art. 3 della direttiva n. 64/221 impone agli Stati membri l'obbligo di applicare tale criterio alla situazione individuale di qualsiasi persona tutelata dal diritto comunitario, astenendosi da valutazioni complessive.

30 Inoltre, l'art. 2 della stessa direttiva dispone che i motivi d'ordine pubblico non possono venir distolti dalla funzione loro propria, cioè «invocati per fini economici».

- 31 L'art. 8 del regolamento n. 1612/68, che garantisce la parità di trattamento in materia d'iscrizione alle organizzazioni sindacali e d'esercizio dei diritti sindacali, rende manifesto che la riserva relativa all'ordine pubblico non può venir invocata nemmeno per motivi attinenti all'esercizio di tali diritti.
- 32 Considerate nel loro complesso, tali restrizioni dei poteri degli Stati membri in materia di polizia relativa agli stranieri appaiono come la manifestazione specifica di un principio più generale, sancito dagli artt. 8, 9, 10 e 11 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata da tutti gli Stati membri, e dall'art. 2 del protocollo n. 4 della stessa convenzione, firmata a Strasburgo il 16 settembre 1963, i quali stabiliscono, in termini identici, che le restrizioni apportate, in nome delle esigenze di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, ai diritti tutelati dagli articoli testè citati non possono andare oltre ciò che è necessario per il soddisfacimento di tali esigenze «in una società democratica».

Sulla giustificazione dei provvedimenti d'ordine pubblico sotto il profilo procedurale

- 33 A termini del 3° considerando del suo preambolo, la direttiva n. 64/221 persegue, tra l'altro, l'obiettivo di «offrire in ogni Stato membro, ai cittadini degli altri Stati membri, idonei mezzi di ricorso avverso gli atti amministrativi» nel settore dei provvedimenti basati sulla tutela dell'ordine pubblico.
- 34 A termini dell'art. 8 della stessa direttiva, l'interessato deve poter esperire, avverso i provvedimenti adottati nei suoi confronti «i ricorsi consentiti ai cittadini avverso gli atti amministrativi».
- 35 In mancanza, l'interessato deve avere almeno, a termini dell'art. 9, la possibilità di far valere le proprie ragioni davanti ad un'autorità competente, diversa da quella che ha adottato il provvedimento restrittivo della sua libertà.
- 36 Inoltre, l'art. 6 della direttiva dispone che i motivi sui quali si basa un provvedimento che lo riguarda vanno resi noti all'interessato, salvo il caso che vi ostino ragioni inerenti alla sicurezza dello Stato.

- 37 Risulta da tali disposizioni che qualsiasi persona tutelata dalle summenzionate disposizioni deve godere di una duplice garanzia, che consiste nella comunicazione della motivazione di ogni provvedimento restrittivo adottato nei suoi confronti e nell'attribuzione di un rimedio giuridico.
- 38 Va precisato che gli Stati membri devono adottare ogni opportuno provvedimento onde garantire, a qualsiasi persona colpita da un provvedimento restrittivo, di poter effettivamente fruire di questa duplice tutela.
- 39 Tale esigenza implica fra l'altro, a carico dello Stato interessato, la comunicazione al destinatario, all'atto stesso della notifica del provvedimento restrittivo adottato nei suoi confronti, della motivazione circostanziata e completa del provvedimento, onde porlo nella condizione di potersi efficacemente difendere.
- Sulla giustificazione, in particolare, dei divieti di soggiorno limitati ad una parte del territorio nazionale*
- 40 Le questioni sottoposte dal tribunale amministrativo sono state sollevate a proposito di un provvedimento relativo al divieto di soggiorno in una parte soltanto del territorio nazionale.
- 41 In risposta ad una domanda fattagli dalla Corte, il governo della Repubblica francese ha precisato che tali provvedimenti possono venir adottati nei confronti dei cittadini francesi vuoi quali pene accessorie, nel caso di determinate condanne penali, vuoi in caso di dichiarazione dello stato di emergenza.
- 42 Viceversa, le disposizioni che consentono di vietare a cittadini stranieri di soggiornare in determinate circoscrizioni territoriali trovano fondamento in testi di legge od in regolamenti ad hoc.
- 43 In proposito, il governo della Repubblica francese richiama l'attenzione sull'art. 4 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/220, per la soppressione delle restrizioni al trasferimento ed al soggiorno dei cittadini degli Stati membri nell'ambito della Comunità in materia di stabilimento e di presta-

zione di servizi (GU 1964, pag. 845) a termini del quale «il diritto al soggiorno si estende a tutto il territorio dello Stato membro, salvo misure individuali giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

- 44 Risulta che tale disposizione è propria della direttiva di cui trattasi, applicabile soltanto in materia di stabilimento e di prestazione di servizi, e che essa non è stata riprodotta nelle direttive relative alla libera circolazione dei lavoratori — in particolare nella direttiva n. 68/360, attualmente in vigore — nè del resto nella direttiva del Consiglio 21 maggio 1973, n. 73/148, in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (GU n. L 172, pag. 14), che ha frattanto sostituito la direttiva n. 64/220.
- 45 Secondo il parere della Commissione, parere espresso nel corso della fase orale, la mancanza di tale clausola nelle direttive attualmente in vigore, tanto per i lavoratori subordinati quanto per il settore dello stabilimento e delle prestazioni dei servizi, non significa tuttavia che gli Stati membri siano stati completamente privati della facoltà di applicare agli stranieri, cittadini di altri Stati membri, divieti di soggiorno ad una parte del territorio.
- 46 Il diritto d'ingresso nel territorio degli Stati membri, nonché il diritto di soggiornarvi e di spostarsi liberamente, è definito dal trattato con riferimento all'intero territorio di tali Stati e non con riferimento alle sue suddivisioni interne.
- 47 La riserva di cui all'art. 48, n. 3, in merito alla tutela dell'ordine pubblico, ha la stessa portata dei diritti al cui esercizio essa consente di apportare limitazioni.
- 48 Ne consegue che, in forza della riserva contenuta ad hoc nell'art. 48, n. 3, i divieti di soggiorno possono riguardare solo l'intero territorio nazionale.
- 49 Per quanto riguarda, viceversa, i divieti di soggiorno parziali, limitati a talune circoscrizioni territoriali, i singoli tutelati dal diritto comunitario devono, in forza dell'art. 7 del trattato e nel settore d'applicazione di tale disposizione, venir posti su un piede di parità coi cittadini dello Stato membro di cui trattasi.

50 Ne consegue che uno Stato membro può applicare, al cittadino di un altro Stato membro cui pure si applicano le disposizioni del trattato, divieti di soggiorno territorialmente limitati solo nei casi in cui tali divieti possono venir applicati ai propri cittadini.

51 La seconda questione va quindi risolta nel senso che la legittimità dei provvedimenti destinati alla tutela dell'ordine pubblico va valutata alla luce dell'intera normativa comunitaria avente ad oggetto, in primo luogo, di limitare il potere discrezionale degli Stati membri in materia e, in secondo luogo, di garantire la difesa dei diritti dei singoli nei cui confronti vengono applicati i provvedimenti restrittivi.

52 Tali limiti e garanzie risultano fra l'altro dall'obbligo, imposto agli Stati membri, di basare i loro provvedimenti esclusivamente sul comportamento individuale dei singoli destinatari, di astenersi da qualsiasi provvedimento, in materia, che venga utilizzato per fini che esulano dalle esigenze d'ordine pubblico o pregiudichino l'esercizio dei diritti sindacali, di comunicare immediatamente, a qualsiasi persona colpita da un provvedimento restrittivo — salvo il caso in cui vi ostino ragioni pertinenti alla sicurezza dello Stato — i motivi che sono alla base del provvedimento stesso, ed infine di garantire l'esercizio effettivo dei rimedi giuridici.

53 In particolare, provvedimenti restrittivi del diritto di soggiorno, limitati ad una parte del territorio nazionale, possono venir adottati da uno Stato membro, nei confronti dei cittadini di altri Stati membri cui pure si applica il trattato, solo negli stessi casi e concorrendo i medesimi presupposti per l'applicazione di tali provvedimenti ai cittadini dello Stato di cui trattasi.

Sulle spese

55 Le spese sostenute dal governo della Repubblica francese, dal governo della Repubblica italiana e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al tribunale amministrativo di Parigi, cui spetta quindi di pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottoposte al tribunale amministrativo di Parigi, con sentenza 16 dicembre 1974, afferma per diritto:

- 1° L'espressione «...fatte salve le limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico...», di cui all'art. 48 del trattato CEE non riguarda esclusivamente le leggi ed i regolamenti che ciascuno Stato membro ha deciso di adottare per limitare, nell'ambito del proprio territorio, la libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini degli altri Stati membri, ma riguarda anche i provvedimenti particolari adottati in forza di tali leggi o regolamenti.
- 2° La legittimità dei provvedimenti a tutela dell'ordine pubblico va valutata alla luce dell'intera normativa comunitaria avente ad oggetto, in primo luogo, di limitare il potere discrezionale degli Stati membri in materia ed, in secondo luogo, di garantire la difesa dei diritti dei singoli, nei cui confronti vengono applicati provvedimenti restrittivi.

Siffatti limiti e garanzie risultano fra l'altro dall'obbligo, imposto agli Stati membri, di basare i loro provvedimenti esclusivamente sul comportamento individuale dei singoli destinatari, di astenersi da qualsiasi provvedimento, in materia, che venga utilizzato per fini che esulano dalle esigenze di ordine pubblico o che pregiudichino l'esercizio dei diritti sindacali, di comunicare immediatamente, a qualsiasi persona colpita da un provvedimento restrittivo — salvo il caso in cui vi ostino ragioni pertinenti alla sicurezza dello Stato — i motivi che sono alla base del provvedimento stesso, ed infine di garantire l'effettivo esercizio dei rimedi giuridici.

In particolare, provvedimenti restrittivi del diritto di soggiorno, limitati ad una parte del territorio nazionale, possono venir adottati da uno Stato membro, nei confronti dei cittadini di altri Stati membri cui pure si applica il trattato, solo

negli stessi casi e concorrendo i medesimi presupposti per l'applicazione di tali provvedimenti ai cittadini dello Stato di cui trattasi.

R. Lecourt M. Kutscher A. M. Donner J. Mertens de Wilmars
P. Pescatore M. Sørensen A. J. Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 28 ottobre 1975.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 14 OTTOBRE 1975 ¹

*Signor presidente,
signori giudici,*

Introduzione

La presente causa è di argomento affine a quello delle due recenti sentenze 4 dicembre 1974, Van Duyn (causa 41-74, Racc. 1974, pag. 1337) e 26 febbraio 1975, Bonsignore (causa 67-74, Racc. 1975, pag. 297), con cui vi siete inoltrati su terreno vergine.

Essa vi fornisce l'occasione di meglio delimitare la nozione di ordine pubblico di cui all'art. 48, n. 3, del trattato CEE.

È il tribunale amministrativo di Parigi che vi ha sottoposto due questioni pregiu-

diziali, il cui esame vi porterà a precisare l'interpretazione di questa eccezione al principio della libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità.

Con la prima questione, vi si chiede se l'espressione «fatte salve le limitazioni giustificate da motivi d'ordine pubblico» riguardi unicamente i regolamenti che ciascuno Stato membro ha deciso di adottare per limitare, nel proprio territorio, la libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini degli altri Stati membri.

La seconda, più importante, riguarda il contenuto stesso della nozione di ordine pubblico; il giudice francese chiede infatti quale sia il preciso significato della parola «giustificate».

¹ - Traduzione dal francese.