



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

4 giugno 2013 *

«Libera circolazione delle persone — Direttiva 2004/38/CE — Decisione che vieta a un cittadino dell'Unione europea l'ingresso nel territorio di uno Stato membro per motivi di pubblica sicurezza — Articolo 30, paragrafo 2, di detta direttiva — Obbligo di informare il cittadino interessato dei motivi di tale decisione — Divulgazione contraria agli interessi di sicurezza dello Stato — Diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva»

Nella causa C-300/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Regno Unito) con decisione del 19 maggio 2011, pervenuta in cancelleria il 17 giugno 2011, nel procedimento

ZZ

contro

Secretary of State for the Home Department,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (relatore), G. Arestis, M. Berger e E. Jarašiūnas, presidenti di sezione, E. Juhász, J.-C. Bonichot, M. Safjan, D. Šváby e A. Prechal, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 19 giugno 2012,

considerate le osservazioni presentate:

- per ZZ, da H. Southey, QC, su mandato di R. Singh e S. Cox, solicitors;
- per il governo del Regno Unito, da S. Behzadi-Spencer, in qualità di agente, assistita da T. Eicke, barrister;
- per il governo ceco, da D. Hadroušek, in qualità di agente;
- per il governo francese, da G. de Bergues e B. Beaupère-Manokha, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: l'inglese.

- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Palatiello, avvocato dello Stato;
- per il governo slovacco, da B. Ricziová, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da C. Tufvesson e M. Wilderspin, in qualità di agenti;
- per l'Autorità di sorveglianza AELS, da X. Lewis e G. Mathisen nonché da F. Cloarec, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 settembre 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, nonché – rettifiche – GU L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34), letto alla luce, in particolare, dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tale domanda è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra ZZ e il Secretary of State for the Home Department (in prosieguo: il «Secretary of State») riguardo alla decisione del secondo di vietare al primo, per motivi di pubblica sicurezza, l'ingresso nel territorio del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 Il capo VI della direttiva 2004/38 contiene disposizioni relative alla limitazione da parte degli Stati membri del diritto d'ingresso e del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.
- 4 A tale riguardo l'articolo 27, paragrafo 1, di detta direttiva dispone:

«Fatte salve le disposizioni del presente capo, gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione [e di soggiorno] di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Tali motivi non possono essere invocati per fini economici».
- 5 L'articolo 30, paragrafi 1 e 2, della medesima direttiva prevede quanto segue:

«1. Ogni provvedimento adottato a norma dell'articolo 27, paragrafo 1, è notificato per iscritto all'interessato secondo modalità che consentano a questi di comprenderne il contenuto e le conseguenze.

2. I motivi circostanziati e completi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che giustificano l'adozione del provvedimento nei suoi confronti sono comunicati all'interessato, salvo che vi ostino motivi attinenti alla sicurezza dello Stato».

6 L'articolo 31, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2004/38 è redatto nei seguenti termini:

«1. L'interessato può accedere ai mezzi di impugnazione giurisdizionali e, all'occorrenza, amministrativi nello Stato membro ospitante, al fine di presentare ricorso o chiedere la revisione di ogni provvedimento adottato nei suoi confronti per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica.

(...)

3. I mezzi di impugnazione [consentono] l'esame della legittimità del provvedimento nonché dei fatti e delle circostanze che ne giustificano l'adozione. Essi garantiscono che il provvedimento non sia sproporzionato, in particolare rispetto ai requisiti posti dall'articolo 28».

Il diritto del Regno Unito

L'ingresso e il divieto di ingresso nel territorio del Regno Unito

7 Il regolamento del 2006 in materia di immigrazione (Spazio economico europeo) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006; in prosieguo: il «regolamento in materia di immigrazione»] traspone la direttiva 2004/38 nell'ordinamento del Regno Unito. Il suo articolo 2 così dispone:

«(1) Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

“decisione SEE [Spazio economico europeo]” una decisione adottata ai sensi del presente regolamento che riguardi:

(a) il diritto di una persona di entrare nel Regno Unito;

(...)».

8 A termini dell'articolo 11, paragrafi 1 e 5, di tale regolamento:

«(1) Un cittadino del [SEE] deve essere autorizzato a entrare nel Regno Unito se, al suo arrivo, esibisce una carta d'identità o un passaporto in corso di validità rilasciati da uno Stato del SEE.

(...)

(5) L'applicazione del presente articolo fa salvo, tuttavia, l'articolo 19, paragrafo 1 (...)».

9 L'articolo 19 del regolamento in parola, intitolato «Divieto d'ingresso nel territorio del Regno Unito e allontanamento», dispone, al suo paragrafo 1, quanto segue:

«Una persona non è autorizzata a entrare nel territorio del Regno Unito in applicazione dell'articolo 11 se il divieto d'ingresso è giustificato da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica in conformità all'articolo 21».

10 L'articolo 25 del citato regolamento prevede:

«(1) Ai fini della presente parte si intende per:

(...)

“Commissione” la Commissione di cui alla legge del 1997 sulla Commissione speciale per i ricorsi in materia di immigrazione [Special Immigration Appeals Commission Act 1997; in prosieguo: la “SIAC”];

(...)».

11 L'articolo 28 del regolamento in materia di immigrazione enuncia:

«(1) Contro una decisione SEE può essere proposto ricorso dinanzi alla [SIAC] nei casi in cui trovano applicazione i paragrafi 2 o 4.

(...)

(4) Il presente paragrafo si applica se il Secretary of State attesta che la decisione SEE è stata adottata, integralmente o in parte, sulla base di informazioni che, a suo parere, non dovrebbero essere rese pubbliche

(a) per motivi attinenti alla sicurezza nazionale;

(...)

(8) La legge del 1997 sulla Commissione speciale per i ricorsi in materia di immigrazione [Special Immigration Appeals Commission Act 1997; in prosieguo: la «legge sulla SIAC»] si applica ai ricorsi proposti dinanzi alla [SIAC] a norma del presente regolamento con le stesse modalità con cui si applica ai ricorsi proposti a norma dell'articolo 2 della suddetta legge nei casi in cui trova applicazione il suo paragrafo 2 (ricorso avverso una decisione in materia di immigrazione), ad eccezione del punto (i) di tale paragrafo».

Le norme che disciplinano il ricorso contro una decisione recante divieto di ingresso

12 A norma dell'articolo 1 della legge sulla SIAC, quest'ultima deve essere un organo giurisdizionale ordinario superiore.

13 L'articolo 5, paragrafi 1, 3 e 6, di detta legge così prevede:

«(1) Il Lord Chancellor può stabilire una serie di norme (...)

(...)

(3) Le norme previste nel presente articolo possono, in particolare:

(a) prevedere che il procedimento dinanzi alla [SIAC] si svolga senza che tutti i dettagli della motivazione della decisione oggetto del ricorso siano comunicati al ricorrente,

(...)

(6) Nell'elaborare le norme di cui al presente articolo, il Lord Chancellor prende in considerazione in particolare la necessità di garantire che:

- (a) le decisioni oggetto di un ricorso siano sottoposte ad adeguato controllo, e
- (b) le informazioni non vengano divulgate contro l'interesse generale».

14 L'articolo 6 della legge sulla SIAC prevede la nomina di avvocati speciali. In proposito il suo paragrafo 1 stabilisce che l'Attorney General può designare una persona abilitata al patrocinio dinanzi alla High Court of Justice (England & Wales), affinché rappresenti gli interessi di un ricorrente in tutte le udienze dinanzi alla SIAC dalle quali il ricorrente e tutti i suoi rappresentanti legali siano esclusi. Il paragrafo 4 del medesimo articolo stabilisce, inoltre, che tale persona «non è responsabile nei confronti del soggetto di cui è incaricata di rappresentare gli interessi».

15 Il regolamento di procedura del 2003 della Commissione speciale per i ricorsi in materia di immigrazione [Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003; in prosieguo: il «regolamento di procedura della SIAC»] dispone, al suo articolo 4, paragrafi 1 e 3, quanto segue:

«(1) La [SIAC] garantisce, nell'esercizio delle sue funzioni, che non vengano divulgate informazioni contro gli interessi della sicurezza nazionale (...).

(3) Fatti salvi i paragrafi 1 e 2, la [SIAC] deve essere giunta alla conclusione che gli elementi di cui dispone le consentono di pronunciarsi in modo soddisfacente sul caso».

16 L'articolo 10 di detto regolamento prevede:

«(1) Se intende opporsi a un ricorso, il Secretary of State deve presentare alla [SIAC]:

- (a) una dichiarazione contenente gli elementi di prova sui quali esso fonda la propria opposizione al ricorso; e
- (b) tutti gli elementi a discarico di cui è a conoscenza.

(2) Contestualmente al deposito dinanzi alla [SIAC], il Secretary of State deve notificare una copia della dichiarazione al ricorrente, salvo intenda opporsi a che quest'ultima venga comunicata al ricorrente o al suo rappresentante.

(3) Se il Secretary of State si oppone alla comunicazione al ricorrente o al suo rappresentante della dichiarazione depositata ai sensi del paragrafo 1, trovano applicazione gli articoli 37 e 38».

17 Quanto alle funzioni dell'avvocato speciale, istituito all'articolo 6 della legge sulla SIAC, l'articolo 35 del regolamento di procedura della SIAC enuncia quanto segue:

«L'avvocato speciale deve rappresentare gli interessi del ricorrente:

- (a) presentando osservazioni alla [SIAC] in occasione di tutte le udienze dalle quali il ricorrente e i suoi rappresentanti sono esclusi;
- (b) producendo gli elementi di prova e procedendo all'audizione in contraddittorio dei testimoni in occasione delle succitate udienze, e
- (c) presentando osservazioni scritte alla [SIAC]».

18 Per quanto attiene alla comunicazione tra ricorrente e avvocato speciale, l'articolo 36 del regolamento di procedura della SIAC stabilisce quanto segue:

«(1) L'avvocato speciale può comunicare con il ricorrente o con il suo rappresentante in qualsiasi momento fintantoché il Secretary of State non gli abbia notificato elementi alla divulgazione dei quali al ricorrente si sia opposto.

(2) Dopo aver ricevuto dal Secretary of State la notifica di elementi ai sensi del paragrafo 1, l'avvocato speciale non può discutere con nessuno in ordine ad aspetti del procedimento al di fuori dei casi indicati al paragrafo 3 o al paragrafo 6, lettera b), o in conformità alle istruzioni emanate dalla [SIAC] a fronte di una richiesta avanzata ai sensi del paragrafo 4.

(3) L'avvocato speciale può, in mancanza di istruzioni della [SIAC], discutere del procedimento con:

- (a) la [SIAC];
- (b) il Secretary of State, o qualsiasi persona che agisca in suo nome;
- (c) il magistrato competente, o qualsiasi persona che agisca in suo nome;
- (d) qualsiasi altra persona, ad eccezione del ricorrente e del suo rappresentante, con la quale sia necessario discutere, per ragioni di carattere amministrativo, di aspetti non inerenti al merito del procedimento.

(4) L'avvocato speciale può chiedere alla [SIAC] di emanare istruzioni che lo autorizzino a comunicare con il ricorrente o il suo rappresentante o con qualsiasi altra persona.

(5) Quando l'avvocato speciale chiede istruzioni ai sensi del paragrafo 4,

- (a) la [SIAC] deve notificare la richiesta al Secretary of State; e
- (b) il Secretary of State deve, nel termine stabilito dalla [SIAC], depositare dinanzi a [quest'ultima] e notificare all'avvocato speciale tutte le obiezioni alla comunicazione richiesta o alla forma con cui egli propone che questa abbia luogo.

(6) Il paragrafo 2 non impedisce al ricorrente di comunicare con l'avvocato speciale dopo che il Secretary of State gli ha notificato elementi ai sensi del paragrafo 1, ma

- (a) il ricorrente può comunicare con l'avvocato speciale solo per iscritto e mediante un rappresentante legale; e
- (b) l'avvocato speciale può rispondere alla comunicazione soltanto in conformità alle istruzioni della [SIAC]; in mancanza di tali istruzioni, egli può tuttavia inviare un avviso di ricevimento scritto al rappresentante legale del ricorrente».

19 L'articolo 37 del regolamento di procedura della SIAC definisce la locuzione «elementi secretati» e dispone, a tale proposito, quanto segue:

«(1) Ai fini del presente articolo si considerano “elementi secretati”:

- (a) gli elementi che il Secretary of State intende invocare nel quadro di un qualsiasi procedimento davanti alla [SIAC];
- (b) gli elementi che inficiano le sue argomentazioni o che sono favorevoli al ricorrente, o

(...)

e che il Secretary of State si oppone vengano comunicati al ricorrente o al suo rappresentante.

(2) Il Secretary of State non può avvalersi di elementi secretati se non è stato nominato un avvocato speciale per rappresentare gli interessi del ricorrente.

(3) Quando il Secretary of State è tenuto, in applicazione dell'articolo 10, paragrafo 2, o dell'articolo 10A, paragrafo 8, a notificare al ricorrente elementi secretati, o intende avvalersi di tali elementi ed è stato nominato un avvocato speciale, deve depositare davanti alla [SIAC] e notificare all'avvocato speciale:

(a) una copia degli elementi secretati, qualora non l'abbia già fatto;

(b) una dichiarazione recante le ragioni per cui si oppone alla loro divulgazione; e

(c) una descrizione degli elementi in forma tale da poter essere notificata al ricorrente, se e nella misura in cui ciò sia possibile senza divulgare informazioni contro l'interesse generale.

(4) Contestualmente al deposito, il Secretary of State deve notificare al ricorrente ogni descrizione depositata in conformità al paragrafo 3, lettera c).

(4A) Quando il Secretary of State notifica all'avvocato speciale elementi secretati che ha censurato per ragioni diverse dal segreto professionale,

(a) deve presentare tali elementi alla [SIAC] senza censure, spiegando le ragioni delle modifiche; e

(b) la [SIAC] deve indicare al Secretary of State i punti che possono essere censurati.

(5) Il Secretary of State può, con l'autorizzazione della [SIAC] o con il consenso dell'avvocato speciale, modificare o integrare in ogni momento i documenti depositati in applicazione del presente articolo».

20 Quanto all'esame delle obiezioni del Secretary of State, l'articolo 38 del regolamento di procedura della SIAC così dispone:

«(1) Se il Secretary of State presenta un'obiezione a norma dell'articolo 36, paragrafo 5, lettera b), o dell'articolo 37, la [SIAC] deve decidere se accogliere o meno l'obiezione in conformità al presente articolo.

(2) La [SIAC] deve fissare un'udienza per consentire al Secretary of State e all'avvocato speciale di presentare osservazioni orali (...).

(...)

(5) Le udienze tenute a norma del presente articolo si svolgono senza la partecipazione del ricorrente e del suo rappresentante.

(6) La [SIAC] può accogliere o rigettare l'obiezione del Secretary of State.

(7) La [SIAC] deve accogliere l'obiezione presentata dal Secretary of State a norma dell'articolo 37 quando ritiene che la divulgazione degli elementi in parola sia contraria all'interesse generale.

- (8) Se la [SIAC] accoglie l'obiezione presentata dal Secretary of State ai sensi dell'articolo 37, essa deve:
- (a) valutare se sia opportuno ordinare al Secretary of State di notificare al ricorrente una sintesi degli elementi secretati; e
 - (b) approvare ciascuna sintesi al fine di garantire che non contenga alcuna informazione o alcun altro elemento la cui divulgazione sia contraria all'interesse generale.
- (9) Se la [SIAC] rigetta l'obiezione presentata dal Secretary of State ai sensi dell'articolo 37 o gli ordina di notificare al ricorrente una sintesi degli elementi secretati,
- (a) il Secretary of State non è tenuto a notificare i suddetti elementi o la suddetta sintesi, ma
 - (b) se non provvede in tal senso, la [SIAC], in occasione di un'udienza nella quale il Secretary of State e l'avvocato speciale possono presentare le loro osservazioni, può,
 - (i) se ritiene che gli elementi o gli altri dati da riassumere possano nuocere alle argomentazioni del Secretary of State o essere favorevoli al ricorrente, ordinare al Secretary of State di non basarsi su tali elementi e dati oppure di fare concessioni o adottare altre misure in conformità alle indicazioni della [SIAC]; o
 - (ii) in tutti gli altri casi, ordinare al Secretary of State di non basarsi sugli elementi in parola o (eventualmente) sugli altri dati che avrebbe dovuto riepilogare».
- 21 Quanto alla decisione della SIAC, l'articolo 47, paragrafi da 2 a 4, del regolamento di procedura della SIAC dispone:
- «(2) La [SIAC] deve depositare per iscritto la sua decisione e le relative motivazioni.
- (3) Entro un termine ragionevole la [SIAC] deve notificare alle parti un documento contenente la sua decisione e, se e nella misura in cui ciò sia possibile senza divulgare informazioni contro gli interessi generali, la relativa motivazione.
- (4) Quando il documento di cui al paragrafo 3 non contiene tutta la motivazione della sua decisione, la [SIAC] deve notificare al Secretary of State e all'avvocato speciale un documento separato contenente detta motivazione».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 22 ZZ ha la doppia cittadinanza francese e algerina. Dal 1990 è sposato con una cittadina del Regno Unito con la quale, alla data del rinvio pregiudiziale, aveva otto figli di età compresa tra i 9 e i 20 anni. Dal 1990 al 2005 ZZ ha risieduto legalmente nel Regno Unito. Nel 2004 il Secretary of State gli ha accordato un diritto di soggiorno permanente sul territorio di detto Stato membro.
- 23 Dopo che ZZ ha lasciato il Regno Unito per recarsi in Algeria, nell'agosto 2005, il Secretary of State ha deciso di revocargli il diritto di soggiorno e di vietargli l'ingresso nel territorio del Regno Unito ritenendo la sua presenza lesiva del pubblico interesse. La SIAC aveva constatato, nella sua decisione, che ZZ non aveva alcun diritto di ricorrere in giudizio contro detta decisione di revoca.

- 24 Nel settembre 2006 ZZ si è recato nel Regno Unito dove il Secretary of State aveva adottato nei suoi confronti una decisione di diniego d'ingresso, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento in materia di immigrazione, per motivi di pubblica sicurezza (in prosieguo: la «decisione di diniego d'ingresso di cui trattasi nel procedimento principale»). A seguito di detta decisione ZZ è stato rispedito in Algeria. Alla data del rinvio pregiudiziale egli risiedeva in Francia.
- 25 ZZ ha proposto ricorso contro la decisione di diniego d'ingresso di cui trattasi nel procedimento principale che la SIAC ha respinto statuendo che la stessa era giustificata da motivi imperativi di pubblica sicurezza. ZZ era rappresentato davanti alla SIAC da un solicitor e da un barrister di sua scelta (in prosieguo: i «legali personali»).
- 26 Nell'ambito di detto ricorso il Secretary of State si è opposto alla divulgazione al ricorrente di elementi sui quali aveva fondato la sua opposizione al ricorso di ZZ. In conformità alle norme di procedura applicabili dinanzi alla SIAC, sono stati nominati due avvocati speciali per rappresentare gli interessi di ZZ. Tali avvocati si sono consultati con lui sulla base degli «elementi probatori non secretati».
- 27 Dopodiché, le informazioni non comunicate a ZZ sulle quali era fondata la decisione di diniego d'ingresso di cui trattasi nel procedimento principale sono state trasmesse ai suddetti avvocati speciali, ai quali veniva quindi vietato di chiedere a ZZ o ai suoi legali personali nuove istruzioni o di fornire loro informazioni senza l'autorizzazione della SIAC. Fatte salve tali limitazioni, gli avvocati speciali hanno continuato a rappresentare gli interessi di ZZ davanti alla SIAC in relazione agli «elementi probatori secretati».
- 28 Per esaminare l'opposizione del Secretary of State alla comunicazione al ricorrente di talune prove, la SIAC ha tenuto un'udienza che si è svolta a porte chiuse, senza la partecipazione di ZZ e dei suoi legali personali, ma alla presenza dei suoi avvocati speciali. La SIAC ha stabilito in quale misura la comunicazione a ZZ degli «elementi probatori secretati» evocati dal Secretary of State fosse contraria all'interesse generale.
- 29 Successivamente, il ricorso di ZZ è stato oggetto di un'udienza in parte pubblica, in parte a porte chiuse. Le sedute a porte chiuse si sono svolte senza la partecipazione di ZZ e dei suoi legali personali, ma alla presenza dei suoi avvocati speciali, che hanno presentato osservazioni in suo nome.
- 30 La SIAC ha respinto il ricorso di ZZ e ha emesso una decisione «non secretata» e una «secretata», che è stata comunicata unicamente al Secretary of State e agli avvocati speciali di ZZ. Nella decisione non secretata, la SIAC ha constatato in particolare che a ZZ è stata comunicata «solo una piccola parte degli elementi a suo carico» e che questi non riguardavano «gli aspetti essenziali».
- 31 Risulta inoltre dalla decisione non secretata che la SIAC è convinta che ZZ fosse implicato in attività del Gruppo islamico armato e in attività terroristiche negli anni 1995 e 1996. Quanto agli elementi di fatto che sono stati rivelati a ZZ, risulta da detta decisione che oggetti di cui quest'ultimo aveva ammesso di essere o di essere stato proprietario erano stati ritrovati, nel 1995, in Belgio, in locali affittati a un noto estremista, nei quali era stato rinvenuto tra l'altro un certo quantitativo di armi e munizioni. Riguardo ad altri fatti allegati dal Secretary of State, quali, in particolare, soggiorni in Italia e in Belgio, contatti con certune persone e il possesso di ingenti somme di denaro, la SIAC ha in certa misura ritenuto plausibile e pertinente la difesa di ZZ e gli elementi di prova da lui addotti. La SIAC non ha accolto, tuttavia, per ragioni illustrate segnatamente nella decisione secretata, la smentita da parte di quest'ultimo di un suo coinvolgimento nelle attività della rete summenzionata.
- 32 Nella decisione non secretata la SIAC ne ha concluso che, «per motivi esposti unicamente nella decisione secretata», essa «rit[eneva] che «il comportamento individuale di ZZ rappresent[asse] una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società, vale a dire la pubblica sicurezza, e che tale interesse preval[esse] sul diritto del ricorrente e dei suoi familiari di vivere insieme nel Regno Unito».

33 ZZ ha interposto appello avverso detta decisione dinanzi al giudice del rinvio dopo che quest'ultimo gliene aveva accordato l'autorizzazione. Nella sentenza del 19 aprile 2011, emessa nell'ambito del giudizio di appello e recante la decisione sulla necessità di proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) ha constatato che le decisioni della SIAC lette nel loro insieme contengono constatazioni di fatto ed elementi logici che possono facilmente supportare detta conclusione della SIAC. Quest'ultima avrebbe quindi motivato a sufficienza la propria decisione. Nondimeno, detta Court of Appeal si chiede se la SIAC avesse il diritto di non divulgare a ZZ la sostanza dei motivi sottesi alla decisione di diniego di ingresso di cui trattasi nel procedimento principale.

34 La Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) ha pertanto deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il principio della tutela giurisdizionale effettiva, enunciato all'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, come interpretato alla luce dell'articolo 346, paragrafo 1, lettera a), [TFUE], richieda che l'autorità giudiziaria, nell'esaminare un ricorso contro un provvedimento che vieta l'ingresso di un cittadino dell'Unione europea nel territorio di uno Stato membro per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza ai sensi del capo VI della direttiva 2004/38, si assicuri che siano comunicati all'interessato gli elementi essenziali delle accuse mossegli, anche nel caso in cui le autorità dello Stato membro e il giudice nazionale competente abbiano ritenuto, sulla base di tutte le prove a carico fatte valere da dette autorità, che alla divulgazione di tali elementi essenziali ostino motivi attinenti alla sicurezza dello Stato».

Sulla questione pregiudiziale

Sulla ricevibilità

35 Secondo il governo italiano, la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile sotto un duplice profilo. Da un lato, il ricorso di ZZ dinanzi al giudice del rinvio avverso la decisione di diniego d'ingresso di cui trattasi nel procedimento principale sarebbe irricevibile giacché l'annullamento di detta decisione non potrebbe arrecargli alcun vantaggio effettivo, atteso che il suo ingresso nel Regno Unito sarebbe comunque impedito dalla decisione dell'agosto 2005, da ritenersi ancora valida. Ne discenderebbe che la questione sollevata sia de facto irrilevante ai fini del procedimento principale e pertanto irricevibile. Dall'altro lato, dagli articoli 4, paragrafo 2, TUE e 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE emergerebbe che della sicurezza dello Stato siano responsabili unicamente gli Stati membri. La questione sollevata verterebbe, dunque, su una materia disciplinata dal diritto nazionale e, per ciò stesso, esulerebbe dalle competenze dell'Unione.

36 Occorre ricordare in proposito che, secondo costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito di un procedimento ex articolo 267 TFUE, basato sulla netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, ogni accertamento e valutazione dei fatti del procedimento principale, nonché l'interpretazione e l'applicazione del diritto nazionale rientrano nella competenza esclusiva del giudice nazionale. Parimenti, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze del caso, sia la necessità sia la rilevanza delle questioni che esso sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (sentenza del 25 ottobre 2012, Rintisch, C-553/11, punto 15 e giurisprudenza ivi citata).

37 Il rifiuto, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia, in modo manifesto, che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà concreta o con l'oggetto del procedimento principale,

qualora la questione sia di tipo teorico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, Racc. pag. I-5667, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

- 38 Orbene, si deve necessariamente constatare che non è questo il caso di specie. Infatti, da un lato, la questione sollevata verte sull'interpretazione dell'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 letto alla luce, in particolare, dell'articolo 47 della Carta. Dall'altro lato, tale questione scaturisce nell'ambito di una controversia relativa alla legittimità di una decisione di diniego d'ingresso presa, in applicazione di detta direttiva, dal Secretary of State contro ZZ. Inoltre, sebbene spetti agli Stati membri decidere le misure idonee a garantire la loro sicurezza interna ed esterna, la mera circostanza che una decisione riguardi la sicurezza dello Stato non può comportare l'inapplicabilità del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 15 dicembre 2009, Commissione/Italia, C-387/05, Racc. pag. I-11831, punto 45).
- 39 La domanda di pronuncia pregiudiziale è pertanto ricevibile.

Nel merito

- 40 Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, letto alla luce segnatamente dell'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso di richiedere che un giudice nazionale, investito del ricorso di un cittadino dell'Unione contro una decisione di diniego d'ingresso adottata a norma dell'articolo 27, paragrafo 1, della medesima direttiva, si assicuri che sia resa nota all'interessato la sostanza dei motivi di pubblica sicurezza sottesi a detta decisione quando l'autorità nazionale competente asserisce, dinanzi a detto giudice, che motivi attinenti alla sicurezza dello Stato ostano a una tale divulgazione.
- 41 A tale riguardo, e prima di tutto, si deve rilevare che, nella fattispecie, è pacifico che il Secretary of State, l'autorità nazionale competente in materia, non ha comunicato a ZZ la motivazione circostanziata e completa che costituisce il fondamento della decisione di diniego d'ingresso di cui trattasi nel procedimento principale, la quale è stata adottata a norma dell'articolo 27 della direttiva 2004/38. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla SIAC che garantisce, conformemente al sistema attuato dalla normativa del Regno Unito, il controllo giurisdizionale su tali decisioni, il Secretary of State ha fatto valere la segretezza di elementi sui quali ha fondato la sua opposizione al ricorso di ZZ.
- 42 In forza dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento di procedura della SIAC, quest'ultima è tenuta a garantire che non siano divulgate informazioni a danno dell'interesse della sicurezza dello Stato. Il medesimo organo giurisdizionale designa, inoltre, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3, in combinato disposto con l'articolo 37, paragrafo 2, di questo stesso regolamento, un avvocato speciale per rappresentare gli interessi del ricorrente quando il Secretary of State afferma al cospetto di questo stesso giudice la segretezza degli elementi invocati nell'ambito del ricorso giurisdizionale. Conformemente all'articolo 35 di detto regolamento, tale avvocato svolge osservazioni nelle udienze dalle quali il ricorrente è escluso, produce elementi probatori, procede all'audizione dei testimoni in contraddittorio e presenta alla SIAC osservazioni scritte.
- 43 Il Secretary of State è tenuto, ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 3, del regolamento di procedura della SIAC, a produrre e a trasmettere a quest'ultima e all'avvocato speciale una copia di tali elementi secretati e una dichiarazione attestante le ragioni per cui egli si oppone alla divulgazione degli stessi. Spetta inoltre al Secretary of State, in forza del paragrafo 4 di tale articolo 37, produrre una descrizione di tali elementi secretati in una forma che possa essere notificata al ricorrente se e nella misura in cui sia possibile farlo senza rivelare informazioni a danno dell'interesse generale. L'opposizione del Secretary of State alla divulgazione al ricorrente di detti elementi è oggetto,

conformemente all'articolo 38 del medesimo regolamento, di un esame da parte della SIAC nell'ambito del quale il Secretary of State e l'avvocato speciale hanno la possibilità di svolgere osservazioni.

- 44 A norma dell'articolo 36 del regolamento di procedura della SIAC, l'avvocato speciale non può comunicare con il ricorrente su questioni di procedura dal momento in cui gli vengono notificati elementi alla cui divulgazione il Secretary of State si oppone. Tuttavia, può chiedere alla SIAC istruzioni che autorizzino una tale comunicazione.
- 45 È riguardo a questa procedura nazionale che il giudice del rinvio ha investito la Corte della questione pregiudiziale.
- 46 L'articolo 30, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 prevede, quanto al contenuto e alla motivazione necessari di una decisione adottata a norma dell'articolo 27 di detta direttiva, quale la decisione di diniego d'ingresso di cui trattasi nel procedimento principale, che tale decisione sia notificata all'interessato per iscritto e in condizioni che gli consentano di comprenderne contenuto e conseguenze. Il paragrafo 2 del medesimo articolo 30 dispone poi che i motivi circostanziati e completi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che costituiscono il fondamento di una tale decisione siano resi noti all'interessato, salvo che vi ostino motivi attinenti alla sicurezza dello Stato.
- 47 L'articolo 31 di detta direttiva prescrive agli Stati membri di prevedere, nei rispettivi ordinamenti, le misure necessarie a garantire ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari un accesso ai rimedi giurisdizionali e, all'occorrenza, amministrativi al fine di contestare decisioni che limitino, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, il loro diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno negli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2012, Byankov, C-249/11, punto 53). Conformemente al paragrafo 3 del medesimo articolo, i mezzi di impugnazione devono consentire un esame della legittimità della decisione nonché dei fatti e delle circostanze che giustificano la misura considerata.
- 48 Affinché l'interessato possa utilmente avvalersi dei rimedi giurisdizionali così istituiti dagli Stati membri, l'autorità nazionale competente è tenuta, conformemente al principio sancito all'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, a comunicargli, nell'ambito del procedimento amministrativo, i motivi circostanziati e completi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che sono alla base della decisione controversa.
- 49 Solo in via eccezionale l'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 autorizza gli Stati membri a limitare l'informazione all'interessato per motivi attinenti alla sicurezza dello Stato. Quale deroga alla regola enunciata al punto precedente, tale disposizione deve essere interpretata in senso stretto, senza tuttavia privarla della sua efficacia pratica.
- 50 In tale contesto occorre determinare se e in quale misura gli articoli 30, paragrafo 2, e 31 della direttiva 2004/38 consentano di non divulgare i motivi circostanziati e completi di una decisione adottata a norma dell'articolo 27 della medesima direttiva, le cui disposizioni devono essere oggetto di un'interpretazione conforme ai precetti che risultano dall'articolo 47 della Carta.
- 51 Al riguardo preme sottolineare che detta interpretazione conforme deve tener conto dell'importanza del diritto fondamentale sancito all'articolo 47 della Carta quale si evince dal sistema complessivamente attuato da quest'ultima. In particolare, occorre tener conto che, se è vero che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette limitazioni all'esercizio dei diritti consacrati da quest'ultima, tale disposizione esige tuttavia che ogni limitazione rispetti il contenuto essenziale del diritto fondamentale di cui trattasi e richiede, inoltre, che, in ossequio al principio di proporzionalità, questa sia necessaria e corrisponda effettivamente ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione.

- 52 Pertanto, l'interpretazione degli articoli 30, paragrafo 2, e 31 della direttiva 2004/38, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta, non può avere l'effetto di disconoscere il livello di protezione garantito come descritto al punto precedente.
- 53 Secondo giurisprudenza costante della Corte, l'efficacia del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta presuppone che l'interessato possa conoscere la motivazione della decisione adottata nei suoi confronti, vuoi in base alla lettura della decisione stessa vuoi a seguito di comunicazione della motivazione effettuata su sua richiesta, fermo restando il potere del giudice competente di richiedere all'autorità di cui trattasi la comunicazione della motivazione medesima (sentenze del 17 marzo 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 e C-373/09, Racc. pag. I-1785, punto 63, e del 17 novembre 2011, Gaydarov, C-430/10, Racc. pag. I-11637, punto 41). Ciò consente, infatti, al destinatario della decisione di difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente, e consente inoltre pienamente a quest'ultimo di esercitare il controllo sulla legittimità della decisione nazionale in questione (v., in tal senso, sentenze del 15 ottobre 1987, Heylens e a., 222/86, Racc. pag. 4097, punto 15, e del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, Racc. pag. I-6351, punto 337).
- 54 Certamente, può rivelarsi necessario, tanto in un procedimento amministrativo quanto in uno giurisdizionale, non comunicare talune informazioni all'interessato, in particolare per considerazioni imperative attinenti alla sicurezza dello Stato (v., in tal senso, sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cit., punto 342).
- 55 Quanto al procedimento giurisdizionale, si deve ricordare come la Corte abbia già avuto modo di dichiarare che il principio del contraddittorio, che fa parte dei diritti della difesa di cui all'articolo 47 della Carta, implica il diritto delle parti in un processo di prendere conoscenza di tutte le prove e le osservazioni presentate al giudice per formare il suo convincimento e di discuterle (sentenze del 14 febbraio 2008, Varec, C-450/06, Racc. pag. I-581, punto 45; del 2 dicembre 2009, Commissione/Irlanda e a., C-89/08 P, Racc. pag. I-11245, punto 52, nonché del 21 febbraio 2013, Banif Plus Bank, C-472/11, punto 30; v. anche, relativamente all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, Corte eur. D.U., sentenza Ruiz-Mateos c. Spagna del 23 giugno 1993, serie A n. 262, § 63).
- 56 Si violerebbe il diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva se si ponessero a base di una decisione giudiziaria circostanze e documenti di cui le parti stesse, o una di esse, non abbiano avuto conoscenza e sui quali non abbiano, conseguentemente, potuto esprimersi (sentenza Commissione/Irlanda e a., cit., punto 52 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Tuttavia, se, in casi eccezionali, un'autorità nazionale si oppone alla comunicazione all'interessato della motivazione circostanziata e completa alla base di una decisione adottata a norma dell'articolo 27 della direttiva 2004/38, invocando ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, il giudice competente dello Stato membro interessato deve avere a sua disposizione e applicare tecniche e norme di diritto processuale che consentano di conciliare le legittime preoccupazioni di sicurezza dello Stato, quanto alla natura e alle fonti di informazione prese in considerazione nell'adottare la decisione di cui trattasi, con la necessità di garantire adeguatamente al soggetto il rispetto dei suoi diritti processuali, quali il diritto di esporre la propria difesa e il principio del contraddittorio (v., per analogia, sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cit., punto 344).
- 58 A tal fine gli Stati membri sono tenuti a prevedere, da un lato, un controllo giurisdizionale effettivo tanto dell'esistenza e della fondatezza delle ragioni invocate dall'autorità nazionale riguardo alla sicurezza dello Stato, quanto della legittimità della decisione adottata a norma dell'articolo 27 della direttiva 2004/38, nonché, dall'altro, tecniche e norme relative a tale controllo, quali menzionate al punto precedente.

- 59 Nell'ambito del controllo giurisdizionale della legittimità di una decisione adottata a norma dell'articolo 27 della direttiva 2004/38 previsto all'articolo 31 di quest'ultima, spetta agli Stati membri istituire norme che consentano al giudice incaricato del controllo di legittimità di una tale decisione di prendere conoscenza sia dell'insieme dei motivi sia degli elementi di prova pertinenti sulla cui base la decisione medesima è stata adottata.
- 60 Quanto ai requisiti cui deve corrispondere il controllo giurisdizionale della sussistenza e della fondatezza delle ragioni invocate dall'autorità nazionale competente riguardo alla sicurezza dello Stato membro interessato, è importante che un giudice sia incaricato di verificare se tali ragioni ostino alla divulgazione della motivazione circostanziata e completa sulla quale è fondata la decisione in causa, nonché dei pertinenti elementi di prova.
- 61 Spetta all'autorità nazionale competente apportare, conformemente alle norme di procedura nazionali, la prova che la sicurezza dello Stato sarebbe effettivamente compromessa dalla rivelazione all'interessato della motivazione circostanziata e completa che costituisce il fondamento di una decisione adottata a norma dell'articolo 27 della direttiva 2004/38, nonché dei pertinenti elementi di prova (v., per analogia, sentenza del 15 dicembre 2009, Commissione/Finlandia, C-284/05, Racc. pag. I-11705, punti 47 e 49). Da ciò discende che non esiste nessuna presunzione di sussistenza e fondatezza delle ragioni invocate da un'autorità nazionale.
- 62 Al riguardo, il giudice nazionale competente deve procedere a un esame autonomo di tutti gli elementi di diritto e di fatto invocati dall'autorità nazionale competente e valutare, alla stregua delle norme di procedura nazionali, se la sicurezza dello Stato osti a una tale comunicazione.
- 63 Qualora concluda che la sicurezza dello Stato non osta alla rivelazione all'interessato della motivazione circostanziata e completa sulla quale è fondata una decisione di diniego d'ingresso adottata a norma dell'articolo 27 della direttiva 2004/38, detto giudice offre la possibilità all'autorità nazionale competente di rivelare all'interessato la motivazione e gli elementi probatori mancanti. Se tale autorità non acconsente alla loro divulgazione, il giudice procede all'esame della legittimità di una tale decisione sulla base dei soli motivi ed elementi di prova che sono stati comunicati.
- 64 Al contrario, qualora risulti che la sicurezza dello Stato osta effettivamente alla rivelazione all'interessato di detta motivazione, il controllo giurisdizionale sulla legittimità di una decisione adottata a norma dell'articolo 27 della direttiva 2004/38, quale previsto all'articolo 31, paragrafo 1, di quest'ultima, deve, tenuto conto di quanto è stato esposto ai punti 51, 52 e 57 della presente sentenza, essere eseguito nell'ambito di un procedimento che bilanci adeguatamente le necessità imposte dalla sicurezza dello Stato con quelle del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, limitando al contempo allo stretto necessario le eventuali ingerenze nell'esercizio di tale diritto.
- 65 In proposito, da un lato, considerata la necessità di rispettare l'articolo 47 della Carta, detto procedimento deve garantire il più possibile l'osservanza del principio del contraddittorio, al fine di consentire all'interessato di contestare la motivazione sulla quale è fondata la decisione in causa e di presentare osservazioni riguardo agli elementi di prova ad essa pertinenti e, pertanto, di difendersi effettivamente. In particolare, è necessario che, in ogni caso, sia comunicata all'interessato la sostanza della motivazione sulla quale è fondata una decisione di diniego d'ingresso adottata a norma dell'articolo 27 della direttiva 2004/38, visto che la pur necessaria tutela della sicurezza dello Stato non può aver l'effetto di privare l'interessato del suo diritto di esporre la propria difesa e di vanificare, così, il suo diritto a una tutela giurisdizionale quale previsto all'articolo 31 di detta direttiva.
- 66 Dall'altro lato, la ponderazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva con la necessità di garantire la sicurezza dello Stato membro interessato, sulla quale poggia la conclusione enunciata al punto precedente, non vale ugualmente per gli elementi di prova alla base della motivazione prodotti dinanzi al giudice nazionale competente. Infatti, in taluni casi la divulgazione di tali elementi probatori può compromettere in modo diretto e particolare la sicurezza dello Stato perché può, per esempio,

mettere in pericolo la vita, la salute o la libertà di persone o svelare i metodi di indagine specificamente utilizzati dalle autorità di sicurezza nazionali e in tal modo ostacolare seriamente, se non impedire, il futuro espletamento delle mansioni delle medesime autorità.

- 67 In tale contesto, spetta al giudice nazionale competente valutare se e in quale misura le restrizioni ai diritti della difesa del ricorrente, che discendono appunto dalla mancata divulgazione degli elementi di prova e della motivazione circostanziata e completa sulla quale è fondata la decisione adottata a norma di detto articolo 27, possano influire sulla forza probatoria degli elementi di prova secretati.
- 68 Il giudice nazionale competente deve, pertanto, da un lato, assicurarsi che la sostanza della motivazione che costituisce il fondamento della decisione in causa sia rivelata all'interessato in una maniera che tenga debito conto della necessaria segretezza degli elementi di prova e, dall'altro, trarre, ai sensi del diritto nazionale, le conseguenze di un'eventuale trasgressione di detto obbligo di comunicazione.
- 69 Tutto ciò considerato, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che gli articoli 30, paragrafo 2, e 31 della direttiva 2004/38, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che impongono che il giudice nazionale competente si assicuri che la mancata comunicazione all'interessato, da parte dell'autorità nazionale competente, della motivazione circostanziata e completa sulla quale è fondata una decisione adottata a norma dell'articolo 27 di detta direttiva, nonché degli elementi di prova pertinenti, sia limitata allo stretto necessario e che, in ogni caso, sia comunicata all'interessato la sostanza di detti motivi in una maniera che tenga debito conto della necessaria segretezza degli elementi di prova.

Sulle spese

- 70 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

Gli articoli 30, paragrafo 2, e 31 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che impongono che il giudice nazionale competente si assicuri che la mancata comunicazione all'interessato, da parte dell'autorità nazionale competente, della motivazione circostanziata e completa sulla quale è fondata una decisione adottata a norma dell'articolo 27 di detta direttiva, nonché degli elementi di prova pertinenti, sia limitata allo stretto necessario e che, in ogni caso, sia comunicata all'interessato la sostanza di detti motivi in una maniera che tenga debito conto della necessaria segretezza degli elementi di prova.

Firme