

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

M. POIARES MADURO

presentate il 21 ottobre 2004¹

1. La controversia in esame verte su due questioni pregiudiziali presentate dal Verwaltungsgerichtshof (Austria). Mediante la prima questione il giudice del rinvio intende verificare se gli artt. 8 e 9 della direttiva 64/221/CEE² ostino ad un sistema che prevede solamente ricorsi di legittimità privi di effetto sospensivo nei confronti di provvedimenti di allontanamento dei cittadini comunitari, in mancanza di un'autorità competente istituita in conformità dell'art. 9, n. 1, della detta direttiva. Mediante la seconda questione chiede se le garanzie procedurali previste dalla direttiva possano applicarsi ai cittadini turchi in virtù della decisione 19 settembre 1980, n. 1/80, relativa allo sviluppo dell'associazione³, adottata dal Consiglio di associazione istituito dall'Ac-

cordo di associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia⁴.

I — Ambito normativo

A — Diritto comunitario

1) La direttiva 64/221

2. Ai sensi del suo art. 1, tale direttiva riguarda i cittadini di uno Stato membro che soggiornano o si trasferiscono in un altro

1 — Lingua originale: il portoghese.

2 — Direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU 1964, n. 56, pag. 850).

3 — La decisione n. 1/80, entrata in vigore il 1° luglio 1980, può essere consultata nell'*Accordo di associazione e protocolli CEE-Turchia e altri testi di base*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 1992.

4 — Accordo sottoscritto il 12 settembre 1963 ad Ankara dalla Repubblica di Turchia, dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità; concluso, approvato e confermato a nome della Comunità con decisione del Consiglio 28 dicembre 1963, 64/732/CEE (GU 1964, n. 217, pag. 3685; in prosieguo: l'«Accordo di associazione»).

Stato membro della Comunità allo scopo di esercitare un'attività salariata o non salariata o in qualità di destinatari di servizi. Essa riguarda, secondo il suo art. 2, i provvedimenti relativi al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, o all'allontanamento dal territorio, che sono adottati dagli Stati membri per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.

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

3. Ai sensi dell'art. 8, «[avverso] il provvedimento di diniego di ingresso, di diniego di rilascio del permesso di soggiorno o del suo rinnovo, o contro la decisione di allontanamento dal territorio, l'interessato deve avere assicurata la possibilità di esperire i ricorsi consentiti ai cittadini avverso gli atti amministrativi».

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

4. In virtù dell'art. 9:

2) L'associazione CEE-Turchia

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

5. Conformemente al suo art. 2, n. 1, l'Accordo di associazione ha lo scopo di promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti contraenti, anche nel settore della manodopera, in particolare attraverso la realizzazione graduale della libera circolazione dei lavoratori (art. 12), al fine di migliorare il tenore di vita del popolo turco e di facilitare successivamente l'adesione della Repubblica di Turchia alla Comunità (quarto 'considerando' del preambolo e art. 28).

6. Gli artt. 6, 7 e 14 della decisione n. 1/80 fanno parte del capitolo II, intitolato «Disposizioni sociali», sezione 1, riguardante i «Problemi relativi all'occupazione e alla libera circolazione dei lavoratori».

precedenza da accordare ai lavoratori degli Stati membri della Comunità;

- libero accesso, in tale Stato membro, a qualsiasi attività salariata di suo gradimento, dopo quattro anni di regolare impiego».

7. L'art. 6, n. 1, dispone quanto segue:

«Fatte salve le disposizioni dell'articolo 7, relativo al libero accesso dei familiari all'occupazione, il lavoratore turco inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro ha i seguenti diritti:

- rinnovo, in tale Stato membro, dopo un anno di regolare impiego, del permesso di lavoro presso lo stesso datore di lavoro, se dispone di un impiego;

8. L'art. 7 di questa stessa decisione riguarda il libero accesso all'impiego dei familiari dei lavoratori turchi.

9. Ai sensi dell'art. 14, n. 1, della detta decisione «[le] disposizioni della presente sezione si applicano con riserva delle limitazioni che sono giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica».

B — *Normativa nazionale*

- candidatura, in tale Stato membro, ad un altro posto di lavoro, la cui regolare offerta sia registrata presso gli uffici di collocamento dello Stato membro, nella stessa professione, presso un datore di lavoro di suo gradimento, dopo tre anni di regolare impiego, fatta salva la

10. L'art. 10, n. 2, punto 3, del Fremden-gesetz (legge federale sull'ingresso, il soggiorno e lo stabilimento degli stranieri), nella versione in vigore all'epoca dei fatti nella causa principale, prevede che si debba rifiutare il rilascio di un permesso di soggiorno qualora, in particolare, il soggiorno dello straniero possa minacciare la

tranquillità, l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza.

11. Ai sensi dell'art. 34, n. 1, punto 2, del *Fremdengesetz*, gli stranieri che soggiornano nel territorio federale grazie ad un permesso di soggiorno ovvero nelle more della procedura volta al rilascio di un nuovo permesso di soggiorno possono essere espulsi qualora vi siano motivi che ostano al rilascio di un ulteriore titolo di soggiorno.

12. L'art. 36, n. 1, punti 1 e 2, del *Fremdengesetz* stabilisce che può essere emesso un divieto di soggiorno nei confronti di uno straniero qualora determinati fatti consentano di supporre che il suo soggiorno minacci la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico o sia in contrasto con altri interessi pubblici menzionati all'art. 8, n. 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Secondo il n. 2, punto 1, dello stesso articolo, come circostanza ai sensi del n. 1 può valere in particolare il fatto che uno straniero sia stato condannato da un giudice nazionale a una pena detentiva di oltre tre mesi senza beneficio della sospensione condizionale della pena, ad una pena detentiva con beneficio parziale della sospensione condizionale, ad una pena detentiva sospesa per il beneficio della condizionale di oltre sei mesi o che sia stato condannato più di una volta per reati che rivelino il medesimo comportamento criminoso.

13. L'art. 48, n. 1, del *Fremdengesetz* prevede che un divieto di soggiorno nei

confronti di un cittadino dello Spazio economico europeo o di un paese terzo favorito sia consentito solo quando il comportamento di questo minacci l'ordine o la sicurezza pubblici. Il n. 3 di questo stesso articolo stabilisce che alle dette persone, destinatarie di una decisione di espulsione o di un divieto di soggiorno, sia accordata d'ufficio la sospensione di un mese dell'esecuzione della decisione, salvo che considerazioni di ordine pubblico o sicurezza nazionale impongano l'immediata partenza dell'interessato.

14. In virtù dell'art. 88, n. 1, del *Fremdengesetz*, competenti a decidere sul divieto di soggiorno, salvo disposizione contraria, sono le autorità amministrative distrettuali (*Bezirksverwaltungsbehörde*).

15. Tali decisioni possono essere impugnate. Il sistema austriaco delle impugnazioni è impostato come di seguito descritto. In un primo tempo, il ricorso è sottoposto alle *Sicherheitsdirektionen*. In virtù degli artt. 78a e 78b del *Bundesverfassungsgesetz* (legge costituzionale federale; in prosiegua: il «B-VG»), le *Sicherheitsdirektionen* sono autorità amministrative vincolate alle istruzioni del Ministero dell'Interno. Ad esse è preposto il *Sicherheitsdirektor*, designato dal detto ministero in accordo con il *Landeshauptmann*.

16. A questo proposito, l'art. 66 dell'Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (codice di procedura amministrativa) così dispone:

«1) L'autorità competente a conoscere di un ricorso deve far espletare le necessarie integrazioni istruttorie da un'autorità gerarchicamente subordinata o espletarle essa stessa.

2) Se la fattispecie sottoposta all'esame dell'autorità competente a conoscere del ricorso presenta lacune tali per cui appare inevitabile l'espletamento o la ripetizione della trattazione orale, l'autorità competente a conoscere del ricorso può rimuovere la decisione impugnata e rinviare il caso a un'autorità gerarchicamente subordinata per una nuova istruzione e decisione.

3) Tuttavia, l'autorità competente a conoscere del ricorso può procedere essa stessa alla trattazione orale e direttamente all'istruzione del procedimento, se da ciò conseguono economie di tempo e di spesa.

4) Al di fuori del caso di cui al n. 2, l'autorità competente a conoscere del ricorso, qualora questo non debba essere respinto in quanto irricevibile o tardivo, può decidere essa stessa nel merito. Essa è autorizzata, con riferi-

mento sia alla pronuncia sia alla motivazione, a sostituire il proprio giudizio a quello dell'autorità subordinata e a modificare conseguentemente in qualsiasi senso la decisione».

17. In un secondo momento può essere interposto ricorso dinanzi alle due istanze di giudizio successive, il Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo) e il Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale).

18. Per quanto riguarda il Verwaltungsgerichtshof, l'art. 130, n. 1, del B-VG stabilisce che tale organo statuisce sui ricorsi in cui si deduce l'illegittimità delle decisioni delle autorità amministrative, comprese le sezioni amministrative indipendenti. Conformemente al n. 2 dello stesso articolo, non si ha illegittimità qualora la legislazione non preveda una regolamentazione vincolante del comportamento delle autorità amministrative, affidi la determinazione di tale comportamento alle autorità stesse e queste si avvalgano di tale potere.

19. A tale proposito, l'art. 30 del Verwaltungsgerichtshofgesetz (legge relativa al Verwaltungsgerichtshof) così dispone:

«1) I ricorsi non hanno effetto sospensivo in virtù della legge (...).

2) Tuttavia, il Verwaltungsgerichtshof deve riconoscere con ordinanza l'effetto sospensivo, su domanda del ricorrente, purché non vi ostino esigenze imperative di interesse pubblico e laddove, a seguito di una valutazione di tutti gli interessi che vengono messi in gioco, con l'esecuzione o con l'esercizio del diritto concesso con la decisione da parte di un terzo derivi al ricorrente uno svantaggio sproporzionato. (...).

3) Le decisioni ai sensi del n. 2 debbono essere comunicate a tutte le parti. In caso di riconoscimento dell'effetto sospensivo, l'autorità deve rinviare l'esecuzione dell'atto amministrativo impugnato e deve adottare i provvedimenti che si rendono necessari; colui che acquista diritti per effetto dell'impugnata decisione non deve esercitare i detti diritti».

20. Ai sensi dell'art. 41, n. 1, del Verwaltungsgerichtshofgesetz, spetta al Verwaltungsgerichtshof esaminare la decisione impugnata sulla base dei fatti accertati dall'autorità convenuta.

21. L'art. 42, n. 1, del Verwaltungsgerichtshofgesetz stabilisce che spetta al Verwaltungsgerichtshof definire ogni controversia con l'emanazione di una decisione. Tale decisione, in linea di principio, deve respingere il ricorso in quanto infondato ovvero annullare la decisione impugnata.

22. Quanto al Verfassungsgerichtshof, l'art. 144 del B-VG precisa che tale giurisdizione può conoscere solo della conformità delle decisioni con riferimento a un diritto costituzionalmente garantito.

23. In virtù dell'art. 87, n. 1, del Verfassungsgerichtshofgesetz (legge relativa al Verfassungsgerichtshof), il Verfassungsgerichtshof deve verificare se vi sia stata una violazione di diritti costituzionalmente garantiti o se il ricorrente, a seguito dell'applicazione di un regolamento illegittimo, di una legge anticostituzionale o di un trattato illegittimo, abbia subito una violazione dei suoi diritti e, se del caso, annullare l'atto amministrativo impugnato.

24. A questo proposito, l'art. 85 del Verfassungsgerichtshofgesetz così stabilisce:

«1) Il ricorso non ha effetto sospensivo.

2) Il Verfassungsgerichtshof, su domanda del ricorrente, riconosce l'effetto sospensivo del ricorso, purché non vi ostino esigenze imperative di ordine pubblico e purché non ritenga che, a seguito di una valutazione di

tutti gli interessi che vengono messi in gioco, con l'esecuzione o con l'esercizio del diritto concesso con la decisione da parte di un terzo derivi al ricorrente uno svantaggio sproporzionato. Qualora le condizioni applicabili alla decisione sull'effetto sospensivo del ricorso siano mutate in maniera sostanziale, occorre statuire nuovamente su domanda del ricorrente, dell'autorità (art. 83, n. 1) o di un'altra parte.

3) Le decisioni ai sensi del n. 2 debbono essere comunicate al ricorrente, all'autorità (art. 83, n. 1) e alle altre parti. In caso di riconoscimento dell'effetto sospensivo, l'autorità deve rinviare l'esecuzione dell'atto impugnato e adottare i provvedimenti che si rendono così necessari. Colui che acquista diritti per effetto dell'impugnata decisione non deve esercitare i detti diritti.

4) Se il Verfassungsgerichtshof non è riunito, le decisioni ai sensi del n. 2 sono adottate su domanda del referendario del presidente del Verfassungsgerichtshof».

II — Causa principale e questioni pregiudiziali

25. Il sig. Georg Dörr è cittadino tedesco di stato civile coniugato. Vive dal 1992 in

Austria, con la famiglia dal 1995, esercitandovi un'attività lavorativa. È stato condannato a diciotto mesi di reclusione, di cui dodici con sospensione condizionale, per alcuni reati, tra cui la truffa aggravata.

26. Con decisione della Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt 1° ottobre 1998, è stato notificato al sig. Dörr un divieto di soggiorno della durata di dieci anni, in applicazione degli artt. 48, nn. 1 e 3, e 36, n. 1, punto 1, del Fremdenengesetz.

27. Dopo che il suo ricorso dinanzi alla Sicherheitsdirektion del Land della Carinzia è stato respinto con decisione 4 dicembre 1998, in applicazione dell'art. 66, n. 4, dell'Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz, il sig. Dörr ha adito il Verwaltungsgerichtshof.

28. Il sig. Ibrahim Ünal è cittadino turco. Da diversi anni vive legalmente in Austria, svolgendovi un lavoro subordinato. Dal fascicolo risulta che è stato condannato ad ammende, due volte per rissa e una volta per violazione del Führerscheingesetz (legge sulla patente di guida).

29. Con decisione 23 marzo 2001 la Bezirks-hauptmannschaft Dornbirn ha disposto l'espulsione del sig. Ünal, in conformità del combinato disposto degli artt. 34, n. 1, punto 2, e 10, n. 2, punto 3, del Fremden-gesetz.

30. Dopo che il ricorso dinanzi alla Sicherheitsdirektion del Land Vorarlberg è stato respinto con decisione 3 ottobre 2001, in applicazione dell'art. 66, n. 4, dell'Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz, il sig. Ünal ha adito il Verwaltungsgerichtshof.

31. Il Verwaltungsgerichtshof ha riunito i due procedimenti al fine di una deliberazione e di una decisione comuni. Interrogandosi sulla compatibilità del sindacato giurisdizionale previsto dall'ordinamento giuridico austriaco con il disposto della direttiva 64/221 e sull'applicabilità di tale disposto ai lavoratori turchi, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

blica (in prosieguo: la "direttiva"), debbano essere interpretati nel senso che, tranne in casi di urgenza, le autorità amministrative — a prescindere dall'esistenza di una procedura di ricorso interna all'amministrazione — non possono adottare la decisione relativa all'allontanamento dal territorio nazionale senza aver sentito il parere di un'autorità competente (non prevista nell'ordinamento giuridico austriaco) ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva, qualora avverso la loro decisione sia solo consentito adire con un ricorso i tribunali di diritto pubblico entro i seguenti limiti: al ricorso non si ricollega effetto sospensivo, le giurisdizioni non possono emettere una decisione di opportunità, ma solo rimuovere la decisione impugnata; inoltre, una delle giurisdizioni (il Verwaltungsgerichtshof) deve limitarsi, nell'ambito dell'accertamento dei fatti, a verificare come questi siano stati valutati (Schlüssigkeit-sprüfung) e l'altra giurisdizione (il Verwaltungsgerichtshof) limita altresì la sua verifica alla violazione dei diritti costituzionalmente garantiti.

- 2) Se le garanzie procedurali di cui agli artt. 8 e 9 della direttiva menzionata sopra, sub 1), si applichino ai cittadini turchi che fruiscono della posizione derivante loro ai sensi dell'art. 6 o 7 della decisione (...) n. 1/80 (...).

«1) Se gli artt. 8 e 9 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pub-

32. I sigg. Dörr e Ünal, il governo austriaco, il governo tedesco e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. Tutte le parti, ad eccezione del governo tedesco, sono state rappresentate all'udienza tenutasi l'8 settembre 2004.

III — Osservazioni presentate alla Corte

33. In relazione alla prima questione pregiudiziale, i ricorrenti nella causa principale sostengono che la direttiva 64/221 osta al sistema austriaco. Ai provvedimenti di divieto di soggiorno si potrebbe dare esecuzione solo dopo aver ottenuto il parere di un'autorità indipendente dalla polizia degli stranieri. Tale autorità dovrebbe essere espressamente designata dalla legge e il diritto di ricorrervi dovrebbe essere garantito a ciascun interessato.

34. La Commissione è dello stesso parere. I ricorsi presentati contro una decisione di divieto di soggiorno verterebbero solo sulla legittimità delle decisioni e non avrebbero un effetto sospensivo automatico. Pertanto, la mancanza di un'autorità competente ai sensi dell'art. 9 della direttiva 64/221 renderebbe il sistema austriaco incompatibile con quest'ultima.

35. I governi tedesco e austriaco, al contrario, considerano il sistema austriaco compatibile con la direttiva 64/221. Secondo il governo austriaco, il sindacato giurisdizionale previsto non si limita alla legittimità di una decisione di allontanamento, ma include l'esame degli errori di valutazione che viciano una decisione. In tal senso, sarebbe analogo al sistema accettato dalla giurispru-

denza comunitaria, che talvolta si limita al controllo dell'errore manifesto o dello sviamento di potere⁵. Inoltre, bisognerebbe tener conto del fatto che può essere concesso un effetto sospensivo. Il governo tedesco insiste anche sul fatto che il Verwaltungsgerichtshof controlla altresì la valutazione effettuata dalle autorità sulle prove a fondamento della decisione di allontanamento. In tal modo, vi sarebbe, in una certa misura, un controllo dei fatti.

36. Per quanto riguarda la seconda questione pregiudiziale, il sig. Ünal ricorda la giurisprudenza in base alla quale occorre trasferire, per quanto possibile, i principi ammessi nell'ambito dell'art. 39 CE⁶ ai lavoratori turchi che godono di un diritto riconosciuto dalla decisione n. 1/80. La tutela giuridica minima derivante dalle garanzie procedurali previste dalla direttiva 64/221 dovrebbe essere trasferibile nell'ambito della decisione n. 1/80.

37. Secondo la Commissione non vi sono elementi che ostino a che l'argomentazione sviluppata ai punti 56-64 della sentenza Nazli⁷, per quanto riguarda la necessità di avvicinare lo status giuridico dei cittadini turchi che soggiornano legalmente in uno

5 — Tale governo fa riferimento alle sentenze 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203, punti 24 e 25); 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-2211, punto 39), e 21 gennaio 1999, causa C-120/97, Upjohn (Racc. pag. I-223, punto 34).

6 — In particolare, citano la sentenza 23 gennaio 1997, causa C-171/95, Tetik (Racc. pag. I-329, punto 20).

7 — Sentenza 10 febbraio 2000, causa C-340/97 (Racc. pag. I-957).

Stato membro a quello dei cittadini degli Stati membri, sia estesa alla protezione in termini di procedura concessa dalla direttiva 64/221. Se le garanzie procedurali di cui agli artt. 8 e 9 della detta direttiva non fossero applicabili ai lavoratori turchi, gli Stati membri potrebbero agevolmente rendere impossibile l'esercizio dei diritti che questi possono far valere in virtù della decisione n. 1/80.

38. Il governo austriaco considera che le disposizioni controverse della direttiva 64/221 precisano l'art. 39 CE, ma non possono essere dedotte direttamente da tale norma. Per essere applicabili ai lavoratori turchi, tali disposizioni necessiterebbero di un atto giuridico ulteriore che non è stato adottato dal Consiglio di associazione.

39. Il governo tedesco ritiene che non si possa estendere il diritto comunitario derivato ai lavoratori turchi in mancanza di norme espresse. Poiché le disposizioni degli artt. 8 e 9 della direttiva 64/221 non devono essere considerate disposizioni proprie della libera circolazione dei lavoratori, un'applicazione analogica delle stesse ai lavoratori turchi non sarebbe affatto obbligatoria. Lo stesso governo riconosce che la tutela giurisdizionale nei confronti delle decisioni amministrative è un principio generale del

diritto comunitario. Tuttavia, le garanzie di cui agli artt. 8 e 9 della direttiva 64/221 non avrebbero la stessa portata del principio di tutela giurisdizionale sancito dal diritto primario.

40. I due governi suddetti sostengono che l'argomentazione sviluppata dalla Corte nella citata sentenza Nazli non ostano all'interpretazione da essi difesa, poiché tale sentenza riguarda essenzialmente l'interpretazione della nozione di ordine pubblico di cui all'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80 e non gli aspetti procedurali contenuti nella direttiva 64/221.

IV — Valutazione

A — Sulla prima questione pregiudiziale

41. Mi sembra che la risposta a tale questione possa essere agevolmente desunta dalla giurisprudenza. Infatti, al punto 6 del dispositivo della sentenza 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, Orfanopoulos e Oliveri⁸, pronunciata in un momento successivo al presente rinvio pregiudiziale, la Corte ha dichiarato che «[l']art. 9, n. 1, della direttiva 64/221 osta a

8 — Racc. pag. I-5257.

una disposizione di uno Stato membro che non prevede né procedimenti di opposizione né ricorsi — in cui abbia luogo anche un esame di opportunità — contro una decisione d'espulsione di un cittadino di un altro Stato membro adottata da un'autorità amministrativa, qualora non venga istituita un'apposita autorità indipendente da tale amministrazione».

42. Tale interpretazione trova la propria giustificazione nei seguenti passaggi: «le disposizioni dell'art. 9, n. 1, della direttiva 64/221 hanno lo scopo di attribuire un minimo di garanzie procedurali ai soggetti colpiti da una decisione di allontanamento dal territorio. Tale articolo, che si applica in tre ipotesi, ossia se non sono ammessi ricorsi giurisdizionali o se tali ricorsi sono intesi ad accertare soltanto la legittimità del provvedimento o se essi non hanno effetto sospensivo, prevede l'intervento di un'autorità competente diversa da quella cui spetta l'adozione del provvedimento. Tranne in casi di urgenza, l'autorità amministrativa può pronunciarsi solo dopo aver sentito il parere dell'altra autorità competente. L'interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa dinanzi a detto organo e farsi assistere o rappresentare secondo la procedura prevista dalla legislazione nazionale» (punto 105)⁹. Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte emerge che l'intervento dell'autorità compe-

tente «deve consentire di ottenere un esame completo dei fatti e delle circostanze, compresi i motivi di opportunità su cui si fonda il provvedimento considerato, prima che esso venga definitivamente adottato (...). La Corte ha altresì precisato che, tranne in casi di urgenza, l'autorità amministrativa può pronunciarsi solo dopo aver sentito il parere dell'autorità competente» (punto 106)¹⁰.

43. Tale garanzia procedurale viene rapportata dalla Corte al bisogno di «assicurare ai soggetti colpiti da un provvedimento di allontanamento dal territorio la garanzia di un esame completo dei motivi di opportunità su cui si fonda il provvedimento considerato» e di «[soddisfare] le esigenze di una tutela sufficientemente efficace» (punto 110)¹¹. Dal momento che risulta che i ricorsi rivolti contro una decisione di espulsione vertono solamente sulla legittimità della stessa, la Corte sottolinea che occorre «verificare se ricorre il presupposto dell'intervento di un'autorità competente diversa da quella cui spetta adottare la decisione e, eventualmente, se un siffatto intervento soddisfa le condizioni elencate al punto 106 della presente sentenza», poc'anzi citato (punto 113). D'altra parte, la Corte ricorda che la direttiva 64/221 «lascia agli Stati membri un margine discrezionale per quanto riguarda la designazione dell'autorità. Può essere considerata tale qualsiasi autorità

9 — La Corte fa riferimento alle sentenze 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88 e C-197/89, Dzodzi (Racc. pag. I-3763, punto 62), e 9 novembre 2000, causa C-357/98, Yiadom (Racc. pag. I-9265, punti 29-31).

10 — La Corte fa riferimento alle sentenze 5 marzo 1980, causa 98/79, Pecastaing (Racc. pag. 691, punto 17); 22 maggio 1980, causa 131/79, Santillo (Racc. pag. 1585, punto 12); 18 maggio 1982, cause riunite 115/81 e 116/81, Adoui e Cornuaille (Racc. pag. 1665, punto 15), e Dzodzi, cit., punto 62.

11 — La Corte fa riferimento alle sentenze 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651, punto 17), e 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a. (Racc. pag. 4097, punti 14 e 15).

pubblica indipendente dall'autorità amministrativa cui spetta l'adozione di uno dei provvedimenti contemplati dalla detta direttiva, organizzata in modo che l'interessato abbia il diritto di farsi rappresentare e di far valere i propri mezzi di difesa dinanzi ad essa» (punto 114)¹².

44. L'applicazione di questi criteri alla causa che ci occupa è di responsabilità del solo giudice del rinvio. Tuttavia, spetta alla Corte fornire tutti gli elementi di interpretazione utili a tale applicazione, quali emergono in particolare dall'ordinanza di rinvio. Orbene, nella fattispecie, dalla detta ordinanza emerge che, nell'ordinamento giuridico austriaco, i ricorsi giurisdizionali diretti contro una decisione di allontanamento sono soggetti a due notevoli restrizioni. Intanto, i ricorsi presentati dinanzi al Verwaltungsgerichtshof e al Verfassungsgerichtshof non hanno un effetto sospensivo automatico. Inoltre, a tali giurisdizioni è vietato l'esame dell'opportunità dei provvedimenti controversi.

45. Non vi è alcun dubbio che simili limitazioni della tutela giurisdizionale sono in contrasto con il diritto comunitario, a meno che non siano compensate dal previo intervento di un'autorità indipendente le cui caratteristiche sono state definite nella giuri-

sprudenza menzionata al precedente paragrafo 43. Anche qualora si dimostrasse che la sospensione della decisione di allontanamento può essere di fatto ottenuta sistematicamente dinanzi ai giudici austriaci, come sostenuto dal governo austriaco, la mancanza, nei testi vigenti, di una norma sulla sospensione automatica mi pare in contrasto con il disposto della direttiva per evidenti ragioni di certezza del diritto. In ogni caso, il solo fatto che i ricorsi controversi non consentano al giudice di esercitare un controllo sull'opportunità basta a fondare il diritto alla garanzia procedurale minima di cui all'art. 9 della direttiva 64/221.

46. Per controllo sull'opportunità intendo un controllo approfondito della situazione della persona interessata e la possibilità di pronunciarsi sulla migliore soluzione ipotizzabile nei suoi confronti, alla luce delle circostanze del caso. Tale precisazione priva di qualsiasi rilevanza l'argomento secondo cui i giudici austriaci potrebbero effettuare un controllo degli abusi di potere e degli errori di valutazione. Infatti, tale possibilità rimane ad un livello inferiore rispetto a quanto disposto dalla direttiva 64/221, come interpretata dalla Corte, secondo cui, in caso di ricorso giurisdizionale, dev'essere possibile ottenere un esame completo dei fatti e dell'opportunità del provvedimento considerato¹³.

12 — Come emerge dal punto 19 della sentenza Santillo (cit. alla nota 10).

13 — Sentenza Orfanopoulos e Oliveri (cit. alla nota 8), punti 110 e 113.

47. Ritengo altresì che la giurisprudenza relativa all'esistenza in diritto comunitario di un sindacato giurisdizionale limitato, cui ha fatto riferimento il governo austriaco¹⁴, non sia pertinente nel caso di specie. Infatti, tale giurisprudenza è stata sviluppata nell'ambito specifico dei settori di applicazione del diritto comunitario che implicano valutazioni economiche o tecniche complesse¹⁵ e non può essere trasposta al di fuori dei settori in cui è stata sviluppata.

48. A questo proposito, il governo austriaco fonda la propria argomentazione in particolare sulla citata sentenza Upjohn. La Corte ha dichiarato in quella sede che «un'autorità comunitaria, allorché è chiamata, nell'esercizio delle sue attribuzioni, a compiere valutazioni complesse, dispone per tale motivo di un ampio potere discrezionale il cui esercizio è assoggettato ad un controllo giurisdizionale limitato, il quale non implica che il giudice comunitario sostituisca la sua valutazione degli elementi di fatto a quella della detta autorità. Talché il giudice comunitario si limita, in casi del genere, ad esaminare l'esattezza sostanziale dei fatti e le qualificazioni giuridiche che questa autorità ne ha desunto e, in particolare, se l'operato di quest'ultima non sia inficiato da errore manifesto o sviamento di potere, o se tale autorità non abbia manifestamente oltrepassato i limiti del proprio potere discrezionale» (punto 34). È in tale contesto che, al punto

35 della stessa sentenza, la Corte ha dichiarato che «il diritto comunitario non impone che gli Stati membri istituiscano un rimedio giurisdizionale contro le decisioni nazionali di revoca delle autorizzazioni all'immissione in commercio, adottate a norma della direttiva 65/65 e nell'esercizio di valutazioni complesse, comportante un controllo più ampio di quello esercitato dalla Corte in casi analoghi».

49. Appare quindi chiaro che tale sindacato giurisdizionale è limitato e giustificato da ragioni di ordine pratico derivanti dalla complessità economica o tecnica delle valutazioni effettuate in determinate materie. Un simile controllo può essere applicato solamente a situazioni nazionali analoghe a quelle disciplinate dai detti settori del diritto comunitario. Nel caso di specie, tuttavia, si tratta di misure di polizia che hanno un'incidenza diretta e considerevole sulla libertà personale. Non vi sono ragioni di ordine pratico che possano giustificare un controllo limitato su tali decisioni e, anzi, appare particolarmente necessario esercitare un sindacato giurisdizionale approfondito in tale ambito.

50. A questo punto sarebbe legittimo interrogarsi sulla compatibilità della protezione minima prevista dalla direttiva con il diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva. Mi sembra, infatti, che la semplice esistenza di un'autorità indipendente che abbia il potere di formulare un parere previo

14 — V. riassunto delle sue osservazioni al precedente paragrafo 35.

15 — Tali settori sono molto numerosi. Tra i settori in cui tale giurisprudenza si è sviluppata in origine, citiamo quello delle regole sulla concorrenza e sulla politica agricola comune. V., in generale, J. Molinier, «Le contrôle juridictionnel et ses limites: à propos du pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires», in J. Rideau, (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, (LGDJ), Parigi, 2000.

su una decisione di allontanamento non sia in grado di sostituire né di ovviare alla mancanza di un pieno sindacato giurisdizionale che dovrebbe comunque essere garantito. Ricordiamo che l'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer, nelle conclusioni relative alla causa Shingara e Radiom¹⁶, si è espresso nel senso che la garanzia minima risultante dalla direttiva non è conforme al diritto dei cittadini a una tutela giurisdizionale sancita dalla Corte come principio generale del diritto comunitario. Benché la Corte non abbia ancora avuto l'occasione di pronunciarsi su tale punto, ritengo che l'argomentazione sviluppata nelle conclusioni citate debba essere seguita.

51. Nel presente contesto, tuttavia, non vi è necessità di procedere all'esame di una simile questione. Infatti, è sufficiente constatare che il diritto nazionale in vigore non soddisfa le condizioni previste dalla direttiva 64/221. Pertanto, affermo che gli artt. 8 e 9 della direttiva 64/221 ostano a che, nell'ambito di un sistema di ricorsi giurisdizionali quale quello descritto nell'ordinanza di rinvio, le autorità amministrative adottino una decisione di allontanamento dal territorio senza aver ottenuto il parere di un'autorità competente in conformità dell'art. 9, n. 1, della direttiva.

B — *Sulla seconda questione pregiudiziale*

52. Il problema è stabilire se le garanzie procedurali minime previste dalla direttiva 64/221 possano e debbano essere trasposte nella sfera di applicazione della decisione n. 1/80.

53. È opportuno ricordare che, secondo l'art. 12 dell'Accordo di associazione, «[le] Parti contraenti convengono di ispirarsi agli articoli 48, 49 [divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE e 40 CE] e 50 [divenuto art. 41 CE] del Trattato che istituisce la Comunità per realizzare gradualmente tra di loro la libera circolazione dei lavoratori». Il protocollo addizionale, sottoscritto il 23 novembre 1970, allegato all'Accordo di associazione e concluso dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2760¹⁷, all'art. 36 fissa i tempi della graduale realizzazione della libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri della Comunità e la Turchia, prevedendo che «[il] Consiglio di associazione stabilirà le modalità all'uopo necessarie».

54. È sul fondamento di tali disposizioni che il Consiglio di associazione, istituito dal citato accordo al fine di assicurare l'applicazione e lo sviluppo progressivo del regime di

16 — Conclusioni presentate il 26 novembre 1996 nel procedimento conclusosi con sentenza 17 giugno 1997, cause riunite C-65/95 e C-111/95, Shingara e Radiom (Racc. pag. I-3343).

17 — GU L 293, pag. 1.

associazione, ha adottato la decisione n. 1/80, che, secondo il suo terzo 'considerando', è volta a migliorare, nel settore sociale, il regime di cui beneficiano i lavoratori e i loro familiari. Le disposizioni del capitolo II, sezione 1, della decisione n. 1/80 costituiscono pertanto una tappa supplementare verso la realizzazione della libera circolazione dei lavoratori, ispirata agli artt. 39 CE, 40 CE e 41 CE¹⁸.

55. In tale contesto, una giurisprudenza costante ha dedotto dal testo dei citati artt. 12 dell'Accordo di associazione e 36 del protocollo addizionale, nonché dall'obiettivo della decisione n. 1/80, che i principi sanciti nell'ambito degli artt. 39 CE, 40 CE e 41 CE devono essere trasposti, nei limiti del possibile, ai cittadini turchi che fruiscono dei diritti conferiti dalla decisione n. 1/80¹⁹. Nella sentenza Nazli, la Corte ne ha dedotto che, «per determinare la portata dell'eccezione di ordine pubblico prevista dall'art. 14, n. 1, della decisione n. 1/80, occorre far riferimento all'interpretazione della medesima eccezione in tema di libera circolazione dei lavoratori che siano cittadini degli Stati membri della Comunità. Tale interpretazione è tanto più giustificata in quanto la suddetta disposizione è redatta in termini quasi identici a quelli dell'art. 48, n. 3, del Trattato»²⁰.

56. I governi intervenienti sollevano due obiezioni per opporsi all'estensione di tale giurisprudenza alle disposizioni della direttiva 64/221.

57. Mediante la prima obiezione essi affermano che tale giurisprudenza riguarda solo il diritto primario. Essa non sarebbe applicabile al diritto derivato sulla libera circolazione dei lavoratori. Conseguentemente, la trasposizione delle disposizioni specifiche della direttiva 64/221 dovrebbe essere respinta. Tale obiezione è infondata. Si deve ricordare, innanzitutto, che l'Accordo di associazione non si limita a menzionare l'art. 39 CE. All'art. 12, fa menzione anche dell'art. 40 CE, che costituisce il fondamento giuridico per l'adozione delle «misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita dall'articolo 39». Ora, la direttiva 64/221 non si fonda solamente sull'art. 56, n. 2, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 46, n. 2, CE), ma anche sul regolamento n. 15, relativo ai primi provvedimenti per l'attuazione della libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità²¹, che è stato adottato sul fondamento degli artt. 48 e 49 del Trattato. Esiste, quindi, un legame ben evidente tra l'ambito dell'associazione e le misure comunitarie adottate in materia di libera circolazione dei lavoratori.

58. Peraltro, la Corte ha già avuto occasione di trasporre misure di diritto derivato ai

18 — V. sentenze 6 giugno 1995, causa C-434/93, Bozkurt (Racc. pag. I-1475, punti 14 e 19); Tetik (cit. alla nota 6), punto 20, e 19 novembre 1998, causa C-210/97, Akman (Racc. pag. I-7519, punto 20).

19 — V., in questo senso, sentenze Bozkurt (cit. alla nota 18), punti 14, 19 e 20; Tetik (cit. alla nota 6), punti 20 e 28; 30 settembre 1997, causa C-36/96, Günaydin (Racc. pag. I-5143, punto 21), e causa C-98/96, Ertanir (Racc. pag. I-5179, punto 21), nonché 26 novembre 1998, causa C-1/97, Birden (Racc. pag. I-7747, punto 23).

20 — Sentenza cit. alla nota 7, punto 56.

21 — GU 1961, n. 57, pag. 1073.

lavoratori turchi nell'ambito dell'applicazione della decisione n. 1/80. Infatti, nella sentenza 8 maggio 2003, *Wählergruppe Gemeinsam*²², la Corte si è ispirata alle disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità²³, per interpretare la decisione n. 1/80, giacché «[l'obiettivo] di tale regolamento consiste (...) unicamente nell'esplicitare le prescrizioni del menzionato art. 48»²⁴. Allo stesso modo, l'avvocato generale Léger ha proposto alla Corte, nella causa *Cetinkaya*, di trasporre l'interpretazione dell'art. 3 della direttiva 64/221 all'ambito dell'art. 14 della decisione n. 1/80²⁵. Infatti, le disposizioni della direttiva 64/221 hanno in particolare lo scopo di precisare le modalità di applicazione dell'eccezione relativa all'ordine pubblico di cui all'art. 39, n. 3, CE e, in termini analoghi, all'art. 14 della decisione n. 1/80. Ne consegue che, nell'interpretazione della decisione n. 1/80, occorre ispirarsi altresì alle disposizioni del diritto derivato che precisano o esplicitano le regole del Trattato relative ai lavoratori, in particolare alle disposizioni della direttiva 64/221.

59. L'altra obiezione è relativa al fatto che le disposizioni controverse nel caso di specie sono di natura procedurale. Simili disposizioni non formerebbero parte integrante del regime di libera circolazione che può essere applicato ai lavoratori turchi che beneficino dei diritti riconosciuti dalla decisione n. 1/80. A mio avviso, tale obiezione è altrettanto destituita di fondamento. Ricordo che l'art. 6

della decisione n. 1/80, al quale è stato riconosciuto effetto diretto, crea un diritto individuale in materia di lavoro e un correlativo diritto di soggiorno²⁶. Perché sia effettivo, occorre che tale diritto individuale possa essere fatto valere dinanzi a un'autorità competente e possa essere da questa protetto. Le garanzie procedurali di cui all'art. 9 della direttiva 64/221 non devono essere considerate come semplici modalità tecniche senza relazione con i diritti sostanziali conferiti ai singoli. Al contrario, esse garantiscono la salvaguardia e la protezione di tali diritti. Si tratta quindi di garanzie fondamentali, essenziali per assicurare l'effettività di quei diritti e del principio della libera circolazione dei lavoratori. In tal senso esse sono indissociabili da quel principio e dai quei diritti. Poiché i diritti sostanziali conferiti ai cittadini degli Stati membri sono stati estesi ai cittadini turchi in virtù della decisione n. 1/80, anche la tutela procedurale accordata dal diritto comunitario perché quei diritti possano essere fatti valere dev'essere riconosciuta loro. Infatti, nulla giustifica la fissazione di un livello di protezione autonoma e inferiore per i diritti riconosciuti dalla decisione n. 1/80.

60. Conseguentemente, la seconda questione pregiudiziale deve essere risolta dichiarando che le garanzie procedurali di cui agli artt. 8 e 9 della direttiva 64/221 si applicano ai cittadini turchi la cui situazione giuridica è definita dagli artt. 6 o 7 della decisione n. 1/80.

22 — Causa C-171/01 (Racc. pag. I-4301).

23 — GU L 257, pag. 2.

24 — Punto 83 della sentenza.

25 — Paragrafo 63 delle conclusioni presentate il 10 giugno 2004 (sentenza 11 novembre 2004, causa C-467/02, Racc. pag. I-10895).

26 — V. sentenze 20 settembre 1990, causa C-192/89, *Sevince* (Racc. pag. I-3461, punti 29 e 31); 16 dicembre 1992, causa C-237/91, *Kus* (Racc. pag. I-6781, punto 33), e *Teitik* (cit. alla nota 6), punti 26, 30 e 31.

V — Conclusione

61. Stante quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alle questioni ad essa sottoposte nella causa in esame come segue:

- «1) Gli artt. 8 e 9 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, devono essere interpretati nel senso che ostano a che le autorità amministrative di uno Stato membro adottino una decisione relativa all'allontanamento dal territorio nazionale senza aver ottenuto il parere di un'autorità competente ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva, qualora la loro decisione possa essere oggetto solo di semplici ricorsi giurisdizionali soggetti alle seguenti restrizioni: i ricorsi non hanno effetto sospensivo e le giurisdizioni non possono statuire sull'opportunità delle misure adottate, ma solo rimuovere la decisione impugnata.
- 2) Le garanzie procedurali di cui agli artt. 8 e 9 della direttiva 64/221 si applicano ai cittadini turchi la cui situazione giuridica è definita dagli artt. 6 o 7 della decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, n. 1/80, relativa allo sviluppo dell'associazione».