diritto&diritti dal 1996
diritto.it
direttore Francesco Brugaletta

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 13/02/2014

All'indirizzo http://www.diritto.it/docs/35948-allontanamento-dal-territorio-nazionale-per-motivi-di-pubblica-sicurezza-l-irrogazione-della-pena-detentiva-interrompe-la-continuit-del-soggiorno-del-cittadino-comunitario-sentenza-corte-europea-

Autore: Gabriele Di Giuseppe

Allontanamento dal territorio nazionale per motivi di pubblica sicurezza – L'irrogazione della pena detentiva interrompe la continuità del soggiorno del cittadino comunitario (Sentenza Corte Europea di Giustizia 16.01.2014, sezione seconda, C-400/12)

Allontanamento dal territorio nazionale per motivi di pubblica sicurezza – L'irrogazione della pena detentiva interrompe la continuità del soggiorno del cittadino comunitario (Sentenza Corte Europea di Giustizia 16.01.2014, sezione seconda, C-400/12)

Massima

Il periodo trascorso dal cittadino comunitario in stato di detenzione, a seguito di condanna, è idoneo ad interrompere la continuità del soggiorno presso lo Stato membro ospitante - requisito necessario per beneficiare del livello massimo di protezione contro l'allontanamento ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 3, lettera a) della direttiva 2004/38/CE - anche qualora l'interessato abbia risieduto nello Stato membro ospitante durante i dieci anni precedenti l'inizio della detenzione. Tale circostanza, tuttavia, può essere presa in considerazione dal giudice nazionale nella valutazione globale richiesta per determinare se i legami di integrazione precedentemente creatisi con lo Stato membro ospitante, siano stati o meno infranti.

1. – Svolgimento del processo.

In materia di soggiorno permanente del cittadino comunitario, viene analizzato il caso di una signora portoghese che entra nel territorio del Regno Unito nell'Aprile del 1998, ivi insediandosi stabilmente assieme al proprio coniuge, anch'egli portoghese.

La particolarità della questione risiede nel fatto che la cittadina comunitaria, ritenuta responsabile di specifici reati contro la comunità familiare, è sottoposta ad un periodo di detenzione in esecuzione della pena inflitta. Infatti, nel novembre 2008, il giudice inglese, competente per le cause di famiglia, accerta la responsabilità penale per i reati di sevizie, di percosse e di lesioni in danno di uno dei figli della prevenuta che con lei conviveva. Per l'effetto, ritenuta la gravità della condotta, nell'agosto 2009, viene condannata a ventuno mesi di detenzione. Nel maggio 2010, in costanza di esecuzione della pena, la detenuta presentava al competente ufficio governativo (Secretary of State) *una domanda di soggiorno permanente* nel Regno Unito, ritenendo comunque maturato il periodo decennale di permanenza nel territorio, così come previsto dell'articolo 28, paragrafo 3, lettera a) della direttiva 2004/38/CE (periodo conteggiato a partire dalla data d'ingresso nel territorio nazionale ovvero dall'Aprile 1998).

Nel luglio 2010, il Secretary of State respingeva la domanda ed *ordinava l'espulsione* della cittadina comunitaria per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, conformemente all'articolo 21 del regolamento interno sull'immigrazione (il quale a sua volta recepisce integralmente gli articoli 27 e 28 della direttiva 2004/38/CE) [1].

[1] Il mancato riconoscimento del diritto di soggiorno viene motivato in base alla mancata integrazione del cittadino nello Stato membro ospitante, stante la permanenza di tale cittadino in stato di detenzione.

L'interessata, ritenendo ingiusta la decisione, proponeva ricorso dinanzi al First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) il quale, nel gennaio 2011, accoglieva l'impugnazione ritenendo che l'ufficio governativo competente (Secretary of State) non avesse dimostrato l'esistenza di motivi imperativi di pubblica sicurezza tali da giustificare il provvedimento di allontanamento. Circa il diritto di soggiorno, l'autorità giudiziaria riconosceva che la cittadina aveva effettivamente soggiornato nel Regno Unito per un periodo, precedente la decisione di espulsione, superiore ai dieci anni; al contempo, però, non riteneva di riconoscere il diritto di soggiorno permanente, in quanto mancava la prova di un soggiorno continuativo e stabile secondo quando stabilito dalla direttiva 2004/38 [2].

La questione giungeva al vaglio dell'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), il quale, decisa la sospensione del processo in corso ai fini della richiesta della c.d. pregiudiziale comunitaria, sottoponeva alla Corte europea importanti questioni interpretative, così riassumibili:

- come deve essere calcolato il periodo decennale per fruire della protezione rafforzata contenuta nell'articolo 28, paragrafo 3, lettera a);
- se il periodo trascorso in stato di detenzione da parte di un cittadino comunitario (a seguito di condanna penale per la commissione di un reato) possa interrompere il periodo di soggiorno necessario affinchè lo stesso possa beneficiare del regime di protezione contro l'allontanamento contenuto nell' articolo 28, paragrafo 3, lettera a);

La Corte Europea di Giustizia, richiamata la normativa di riferimento e preso atto del singolo caso concreto, decideva le questioni sottopostegli riportandosi ad alcuni suoi precedenti.

1) Circa il primo quesito viene ribadito come la concessione della protezione rafforzata, presuppone il soggiorno nello Stato membro ospitante durante i dieci anni che precedono la decisione di allontanamento con la conseguenza che il calcolo di tale periodo minimo "*deve essere, in linea di principio .. calcolato a ritroso*" , a partire dalla data del provvedimento.

2) Maggiore approfondimento merita la seconda questione sottoposta alla Corte, poichè afferisce i requisiti sostanziali del diritto di soggiorno permanente del cittadino dell'Unione, con particolare attenzione al sistema di protezione contro le misure di allontanamento. Da subito viene ribadito che "*il periodo di soggiorno decennale … deve essere, in linea di principio, continuativo …*" dovendosi valutare tutte le assenze verificatesi dal territorio dello Stato (punti 27 e 28), con la precisazione che "*… il grado di integrazione delle persone interessate fonda essenzialmente tanto il diritto di soggiorno permanente quanto il sistema di protezione contro le misure di allontanamento previsti dalla direttiva 2004/38*" (punto 32).

---

[2] In particolare mancava prova del fatto che suo marito avesse svolto lavoro dipendente o avesse in altro modo esercitato i diritti accordati dal Trattato FUE, mancando così il presupposto del soggiorno stabile.

Secondo il ragionamento del Collegio, tanto più forte è l'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nello Stato membro ospitante, tanto più elevata dovrebbe essere la loro protezione contro la misura di allontanamento, considerando che le misure espulsive possono nuocere gravemente alle persone che, essendosi avvalse dei diritti e delle libertà concesse dal Trattato FUE, risultino effettivamente integrate nello Stato membro ospitante [3].

Quanto al caso specifico sottopostogli, la Corte – rifacendosi ad un proprio precedente [4] – ricorda che "*il fatto che il giudice nazionale abbia inflitto una pena detentiva senza sospensione è idoneo a dimostrare il mancato rispetto, da parte della persona di cui trattasi, dei valori espressi dalla società dello Stato membro ospitante nel diritto penale di quest'ultimo*". Ne consegue che i periodi trascorsi in stato di detenzione non possono essere computati ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, altrimenti verificandosi un evidente contrasto con l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2004/38.

Fin qui l'organo giudicante non fa altro che ricostruire l'istituto del soggiorno permanente e rimarcare le condizioni cui è subordinata la protezione dalle misure di allontanamento. La vera novità si rinviene negli ultimi due punti della decisione (punti 37 e 38) che affrontano lo specifico problema del cittadino comunitario cha abbia risieduto nello Stato membro ospitante durante i dieci anni precedenti l'inizio della detenzione.

La Corte conclude nel senso che il periodo di detenzione della persona interessata "*è in linea di principio idoneo ad interrompere la continuità del soggiorno … e ad incidere sulla concessione della protezione rafforzata … compreso il caso in cui tale persona abbia soggiornato nello Stato membro ospitante durante i dieci anni precedenti la sua detenzione"*. Secondo il Giudice comunitario, la protezione assegnata al cittadino dell'Unione contro il provvedimento di allontanamento, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 3, lettera a) della direttiva 2004/38/CE, non può prescindere dal requisito della continuità del soggiorno, anche se il cittadino abbia maturato il periodo decennale per lo specifico riconoscimento.

In altre parole non deve sussistere nessuna causa di turbamento dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica di cui il soggetto si sia reso responsabile, così come non devono risultare compromesse le possibilità di integrazione tra suddetto cittadino e lo Stato membro ospitante. Tuttavia, conclude la Corte, le circostanze impeditive del diritto di soggiorno (come lo stato di detenzione) saranno prese in considerazione dal giudice nazionale nell'ambito della "*valutazione globale richiesta per determinare se i legami di integrazione precedentemente creatisi con lo Stato membro ospitante siano stati o meno infranti*".

---

[3] In proposito vengono richiamati i punti n. 24 e n. 25 della sentenza del 23 novembre 2010, Tsakouridis, C-145/09.

[4] La Corte si riporta al punto n. 26 della sentenza del 16 gennaio 2014, Onuekwere, C-378/12.

2. – Questione giuridica.

Per comprendere a pieno la decisione occorre fare riferimento al quadro normativo in cui essa va ad incidere, con particolare attenzione al provvedimento di allontanamento ed ai suoi requisiti. Il primo paragrafo dell'art.27, direttiva 2004/38, stabilisce che "*gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione 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*"[5]. Tale norma, assieme a quelle specifiche, contenute nell'articolo 28 (inserite peraltro nei principi generali della richiamata direttiva), consentono di individuare le limitazioni al diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini comunitari e, in ultima di istanza, di verificare la correttezza dell'iter deliberativo dello Stato membro ospitante, il quale ha ritenuto dovere emanare il singolo provvedimento coercitivo (nel caso de quo, il Regno Unito).

Questa circostanza obbliga la Corte Europea di Giustizia a richiamare le suddette disposizioni nel "contesto normativo della decisione", in quanto incidenti direttamente sull' interpretazione giuridica che è chiamata ad assumere in base al rinvio pregiudiziale (ex art. 267 TFUE). Perciò vengono richiamati tutti i presupposti giuridici e le valutazioni di merito in base alle quali uno Stato membro può legittimamente disporre l'allontanamento di un cittadino comunitario per fini di sicurezza ed ordine pubblico [6]. La Corte Europea ricorda, infatti, che tale provvedimento:

a) non può mai essere motivato da fini strettamente economici ma deve sempre riferirsi a questioni preventive di sicurezza ed ordine pubblico, altrimenti configurandosi una misura restrittiva alle libertà di circolazione economica;

b) può essere adottato esclusivamente per fini di prevenzione speciale, in relazione al comportamento personale tenuto dal soggetto interessato dalla misura; tale comportamento deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società [7];

---

[5] V. anche artt. 21 (primo paragrafo) e 45 (terzo paragrafo) del TFUE.

[6] I presupposti necessari per adottare la decisione di allontanamento sono previsti in via generale dall'art. 27 della direttiva, alla cui lettura si rimanda. In dottrina v. amplius DEGL'INNOCENTI, *Stranieri irregolari e diritto penale*, in Teoria e Pratica del diritto, 2013, 242 ss.; LUPO, *Il controllo di polizia sugli stranieri. Manuale pratico in materia di diritto dell'immigrazione*, 2009, 245 ss.

[7] Il carattere special-preventivo del provvedimento risulta evidente dalla sola lettura del secondo paragrafo dell'art. 27, direttiva 2004/38. Infatti subito dopo aver precisato che "la sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione del provvedimento di espulsione", si prevede che le "giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione". In definitiva il diritto comunitario impedisce di prendere in esame delle motivazioni del tutto estranee al caso personale o comunque attinenti a ragioni di prevenzione generale.

c) deve rispettare il principio di proporzionalità, nel senso che lo Stato membro ospitante oltre a considerare i comportamenti concreti tenuti dall'interessato, deve anche valutare la durata del soggiorno, l'età e lo stato di salute, la situazione familiare ed economica, lo stato di integrazione sociale e culturale raggiunto nonchè l'importanza dei suoi legami con il paese d'origine [8]. Proprio quest'ultimo requisito, quello della proporzionalità della misura di allontanamento, costituisce il filo conduttore di tutto il ragionamento logico-giuridico della decisione, la quale si è focalizzata sullo specifico caso del "*cittadino europeo con diritto di soggiorno permanente*". Tale condizione giuridica, ricorda la Corte, beneficia del massimo livello di protezione contro l'allontanamento, preso atto che l'articolo 28, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE recita: "*Lo Stato membro ospitante non può adottare provvedimenti di allontanamento dal territorio nei confronti del cittadino dell'Unione o del suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, che abbia acquisito il diritto di soggiorno permanente nel suo territorio se non per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza*".

Come si desume dal tenore letterale della norma, la sussistenza di gravi motivi di sicurezza pubblica impone, allo Stato membro, una attenta valutazione del comportamento complessivamente tenuto dal cittadino comunitario. In altri termini l'interessato, *exterioris actus*, deve aver dimostrato una particolare avversità all'ordinamento giuridico dello Stato ospitante, compromettendo la stessa possibilità di integrazione e di libera (nonchè pacifica) circolazione nel territorio nazionale. Suddetta valutazione diviene più stringente nel caso di cui all'art.28, paragrafo 2, lett. a), cioè quando il cittadino dell'Unione abbia soggiornato nello Stato membro ospitante "*nei precedenti dieci anni*" dalla decisione di allontanamento. In tale evenienza il provvedimento di espulsione può essere legittimamente adottato solo quando ricorrano "motivi imperativi di pubblica sicurezza", ovvero nel caso di minacce intense e sufficientemente gravi, la cui portata dovrà valutarsi in base al singolo comportamento tenuto dal soggetto nei cui confronti si procede. In ogni caso dovrà risultare mancante la c.d. continuità del soggiorno.

---

[8] L'art. 28, paragrafo secondo, nel recepire il principio di proporzionalità della misura di allontanamento si rifà a quanto già riportato al punto n. 23 dei "considerando" della medesima direttiva. Quest'ultimo, offre uno spunto interpretativo importante perché consente di rapportare la decisione sulla misura di allontanamento al parametro della "effettiva integrazione" realizzata dal cittadino comunitario nello Stato membro ospitante. In proposito si stabilisce che "l'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza costituisce una misura che può nuocere gravemente alle persone che, essendosi avvalse dei diritti e delle libertà loro conferite dal trattato, si siano effettivamente integrate nello Stato membro ospitante. Occorre pertanto limitare la portata di tali misure conformemente al principio di proporzionalità, in considerazione del grado d'integrazione della persona interessata, della durata del soggiorno nello Stato membro ospitante, dell'età, delle condizioni di salute, della situazione familiare ed economica e dei legami col paese di origine".

3. – Conclusioni.

La sentenza in esame, pubblicata in data 16.01.2014, torna ad occuparsi del caso dell'allontanamento del cittadino comunitario con diritto di soggiorno permanente. Con una particolarità: approfondisce la questione dei presupposti e delle condizioni giuridiche in presenza delle quali è possibile allontanare il cittadino che usufruisce della speciale protezione accordata dall'articolo 28, paragrafo 3, lettera a) della direttiva 2004/38/CE.

Posto che la norma in esame viene interpretata "*nel senso che il periodo di soggiorno decennale deve essere, in linea di principio, continuativo*", la giurisprudenza comunitaria si fa carico di precisare che il sistema di protezione accordato dalla direttiva 2004/38/CE è imperniato sul parametro della "effettiva integrazione" che il cittadino comunitario realizza nel territorio dello Stato membro ospitante. "*Pertanto, quanto più forte è l'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nello Stato membro ospitante, tanto più elevata dovrebbe essere la protezione contro l'allontanamento*" (punto n. 23 dei "considerando" della direttiva).

Tuttavia, nonostante queste considerazioni, non può essere precluso allo Stato membro ospitante, l'emissione di uno specifico provvedimento di espulsione per fini di sicurezza ed ordine pubblico. Infatti, a prescindere dal tempo di permanenza trascorso dall'interessato, il requisito della continuità del soggiorno e dell' effettiva integrazione nel territorio nazionale costituisce il presupposto fondamentale per riconoscere il regime di protezione regolato dall'articolo 28, paragrafo 3, lettera a) della direttiva 2004/38/CE.

In conclusione, e per analogia con il caso in esame, qualora lo Stato membro accerti una minaccia effettiva all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale, sarà possibile allontanare il cittadino comunitario anche nel caso in cui abbia risieduto per almeno dieci anni precedenti la data del provvedimento espulsivo.