

## L'allontanamento dello straniero extracomunitario soggiornante di lunga durata condannato a pena detentiva: tra “automatismi legislativi” e tutela dell'integrazione

di Alessia Tranfo

**Title:** The adoption of a decision to expel a long-term resident sentenced to imprisonment: between “automatism” and protection of integration of third-country nationals

**Keywords:** Third-country nationals; integration; expulsion.

1. – Con la sentenza in commento la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha definito una questione pregiudiziale deferitale dal *Juzgado Contencioso-Administrativo n. 1 de Pamplona* (Tribunale amministrativo provinciale di Pamplona) in tema di misure di allontanamento adottate nei confronti di cittadini di Paesi terzi a cui previamente uno Stato membro aveva riconosciuto lo *status* di soggiornante di lungo periodo. In particolare, il giudizio della Corte di Giustizia si concentra sull'interpretazione dell'art. 12 della Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, sul cui contenuto occorre soffermarsi brevemente prima di procedere all'esame della decisione assunta dalla Corte.

2. – Orbene, la direttiva di cui sopra disciplina il conferimento e la revoca dello *status* di soggiornante di lungo periodo, concesso da uno Stato membro ai cittadini di Paesi terzi legalmente soggiornanti nel territorio, nonché i diritti connessi.

Essa detta una serie di principi fondamentali comuni che dovrebbero informare il trattamento giuridico riservato da ciascuno Stato membro allo straniero extracomunitario soggiornante non occasionale, in linea con il presupposto che permea il diritto europeo secondo cui l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri, è un elemento imprescindibile per la promozione della coesione economica e sociale (al riguardo si rimanda all'art. 79 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e, a titolo esemplificativo, al parere esplorativo del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il ruolo dell'immigrazione legale in un contesto di sfida demografica» 2011/C 48/03 e, da ultimo, al «Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi» COM (2016)377 predisposto dalla Commissione).

Secondo il dettato della direttiva in esame, le condizioni necessarie per ottenere il titolo in questione gravitano attorno a tre requisiti: uno temporale, uno di carattere economico e uno soggettivo.

*In primis*, viene richiesta la permanenza regolare da almeno cinque anni nel territorio dello Stato membro a cui si chiede il titolo di soggiornante di lungo periodo (art. 4 della Direttiva 2003/109/CE). Da un lato, è necessario che si tratti di un soggiorno legale ed ininterrotto, a testimonianza del radicamento del richiedente nel Paese in questione; dall'altro, è auspicabile che gli Stati membri introducano nella legislazione nazionale criteri dotati di una certa flessibilità affinché si tenga conto delle circostanze che possono indurre una persona ad allontanarsi temporaneamente dal territorio dello Stato membro.

In relazione al suddetto requisito economico, il richiedente è tenuto a dimostrare di disporre di un reddito regolare tale da renderlo autosufficiente (art. 5 della Direttiva 2003/109/CE), così da eludere il rischio che per il proprio sostentamento debba far ricorso al sistema di assistenza sociale a carico dello Stato membro. Infine, benché siano soddisfatte le condizioni reddituali e temporali, è prevista la possibilità per ciascuno Stato membro di negare il titolo di soggiornante di lungo periodo, qualora l'autorità pubblica competente ravvisi la pericolosità sociale del richiedente o individui ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza tali da giustificare un provvedimento di diniego. Quest'ultimo, precisa l'art. 9 della Direttiva 2003/109/CE, non può prescindere da valutazioni che prendano in considerazione anche ulteriori elementi fattuali, oltre il pericolo rappresentato dal richiedente, quali la durata effettiva del soggiorno e i legami - di natura familiari e professionali - instaurati nello Stato membro.

Passando ora brevemente ad esaminare gli effetti derivanti dal possesso del titolo di soggiornante di lunga durata, è bene sottolineare la portata innovativa della Direttiva 2003/109/CE. Il riconoscimento dello *status* in esame, infatti, vale al suo titolare la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro, in particolare in relazione alla tutela e all'esercizio dei diritti economici e sociali. Tale equiparazione tra cittadini comunitari e soggiornanti di lungo periodo può dirsi in linea con la *ratio* della disciplina in esame volta a fornire un autentico strumento di integrazione sociale per chi risiede da lungo tempo, a vario titolo, nel territorio di uno Stato membro ove intende protrarre ancora la propria permanenza. Detta impostazione può dirsi riassunta nella formula anglo-americana *the longer the stay, the stronger the claim*, ossia in un principio di proporzionalità che tempera il nesso tra esercizio dei diritti e presenza sul territorio.

Si osserva che all'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo consegue il rilascio da parte delle autorità nazionali competenti del permesso di soggiorno di lunga durata. Se, da un lato, una volta accertato il riconoscimento dello *status*, quest'ultimo è permanente e irrevocabile, salvo talune deroghe a cui si dedicherà ampia attenzione in seguito, dall'altro, il documento del permesso di soggiorno di lunga durata soggiace a vicende, quali la scadenza e il mancato rinnovo automatico, che potrebbero inficiare momentaneamente sulla sua durata e validità. In altre parole, si sottolinea come lo *status* di soggiornante di lunga durata e il titolo di soggiorno che ne consegue non siano nozioni perfettamente sovrapponibili.

Da ultimo, di notevole rilevanza ai fini del presente commento, è l'istituto dell'espulsione regolato dalla direttiva in esame. In particolare, la disciplina europea prescrive una tutela rafforzata per i casi di espulsione di soggiornanti di lungo periodo rispetto a stranieri extracomunitari che a qualsiasi altro titolo risiedono nel territorio dell'Unione (Considerando 16). Dunque, lo straniero che gode della tutela della Direttiva 2003/109/CE potrà essere soggetto a misure di allontanamento coattivo solo qualora egli costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza (art. 12, par. 1). Inoltre, ed è questo il profilo su cui si impernia la decisione in commento, la misura dell'allontanamento non dovrà prescindere dalla valutazione di elementi fattuali quali «il rapporto col territorio, la durata del soggiorno, l'età dell'interessato, le conseguenze che essa produrrà nella sfera privata del destinatario e dei suoi familiari, i vincoli instaurati con il paese di soggiorno e l'eventuale assenza di legami con il paese d'origine» (art. 12, par. 3). Tali elementi corroboreranno la decisione dell'autorità competente a favore o contro l'adozione del provvedimento di

allontanamento; in sintesi il c.d. attaccamento sociale (Cassese, S., *I diritti sociali degli «altri»*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 2015, p. 677), identificato nel complesso dei vincoli lavorativi, sociali, culturali, familiari che l'immigrato contrae e consolida durante il suo soggiorno, assurge a parametro per individuare un punto di equilibrio tra l'interesse dello Stato alla tutela del proprio territorio da minacce gravi per la collettività e l'interesse dello straniero stabilmente residente a vedere rispettata la propria dignità.

Al contrario, lo straniero che non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva, potrà essere allontanato dallo Stato membro con procedure più rigide e meno attente alla valutazione di quegli elementi fattuali sopradescritti: si applicherebbe, infatti, per gli stranieri irregolari la ben più severa Direttiva 2008/115/UE e per gli stranieri regolari sprovvisti dello *status* di soggiornante di lungo periodo l'art. 21 della Direttiva 2011/95/UE. In entrambi i casi, si tratta di discipline che legittimano l'espulsione del cittadino extracomunitario o apolide, pur nel rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie giuridiche minime, senza tuttavia richiedere che si provveda a valutare il rapporto che il destinatario della misura di espulsione ha radicato sul territorio.

Analizzato sommariamente lo *status* del soggiornante di lungo periodo, per dovere di completezza, si puntualizza che l'11 maggio 2011 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la Direttiva 2011/51/UE che introduce rilevanti novità alla disciplina fino ad ora descritta.

Il testo originario della Direttiva 2003/109/CE escludeva, infatti, espressamente dal suo ambito di applicazione i cittadini stranieri richiedenti o titolari dello *status* di protezione internazionale o di rifugiato.

Le modifiche apportate dalla recente normativa intervengono, dunque, sull'art. 3 della Direttiva, sostituendo i paragrafi c) e d) di talché viene esteso l'ambito di applicazione della disciplina sul conferimento del titolo di soggiornante di lungo periodo anche ai beneficiari di protezione internazionale - acquisita ai sensi della c.d. Direttiva qualifiche 2011/95/UE -.

3. – Delineato sommariamente il quadro normativo entro cui si svolge la causa in oggetto, occorre ora esaminare la controversia da cui origina la questione sottoposta all'attenzione della Corte di Giustizia.

In estrema sintesi, i fatti si svolgono in Spagna ove al sig. López Pastuzano, cittadino colombiano, veniva riconosciuto lo *status* di soggiornante di lungo periodo. In seguito, egli veniva condannato a due pene detentive, rispettivamente di dodici e tre mesi. Veniva dunque tradotto nell'istituto penitenziario di Pamplona nel gennaio 2015. Pertanto, la *Delegación del Gobierno en Navarra* avviava un procedimento amministrativo di espulsione nei suoi confronti sulla base della vigente normativa spagnola. In particolare, al caso del sig. Pastuzano veniva applicato l'art. 57, par. 2 della *Ley organica 4/2000* che annovera tra le eventuali cause di allontanamento del cittadino di Paesi terzi «il compimento di una condotta dolosa integrante un reato punito con una pena privativa della libertà personale superiore a un anno». In virtù di detta disciplina, dunque, il procedimento amministrativo esitava con il ritiro del permesso di soggiorno di lunga durata per il cittadino colombiano, il divieto di ingresso nel territorio dello Stato membro per cinque anni e il contestuale provvedimento di allontanamento dal territorio dell'Unione Europea. Avverso tali decisioni emanate dall'autorità amministrativa locale, il sig. López Pastuzano ricorreva per le vie giudiziarie davanti al *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 1 de Pamplona* al fine di ottenere l'annullamento dei provvedimenti assunti dalla Prefettura di Navarra.

Il giudice adito riteneva doveroso deferire questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ponendo l'attenzione sull'art. 57, par. 5, lett. b) della *Ley organica 4/2000* - che traspone nell'ordinamento nazionale il contenuto del sopraccitato

art. 12, par. 3 della Direttiva 2003/109/CE –, così come interpretato da consolidata giurisprudenza spagnola, secondo cui la tutela rinforzata riservata al procedimento per l'allontanamento del soggiornante di lunga durata sarebbe limitata solamente ai casi di decisioni di allontanamento aventi natura di sanzioni amministrative, escludendo tale tutela maggiormente garantista alle forme di espulsione conseguenti a condanne per violazioni di norme penali. Sarebbero previsti dunque trattamenti differenti a seconda che la misura dell'allontanamento corrisponda ad una sanzione amministrativa sostitutiva di una ammenda in casi di violazioni gravi - fattispecie prevista dall'articolo 57, paragrafo 1, della legge organica 4/2000 –, o scaturisca come effetto derivante per legge dalla condanna a una pena detentiva superiore a un anno per atto doloso, in applicazione dell'articolo 57, paragrafo 2, della stessa legge organica. Nel primo caso, il provvedimento di allontanamento dovrebbe essere assunto nel rispetto delle tutele di cui all'art. 57 par. 5 lett. b), invero valutando, e dandone riscontro nella motivazione, l'età dell'interessato, la durata del soggiorno sul territorio nazionale, le conseguenze dell'espulsione per l'interessato e i suoi familiari, l'esistenza di legami familiari e sociali nel territorio nazionale e l'assenza di tali vincoli con il Paese d'origine; mentre il secondo caso non rientrerebbe nell'ambito di applicazione di tale disciplina.

Dunque, il giudice di rinvio, *in primis*, domanda alla CGUE di precisare se il termine «decisione di allontanamento» di cui all'art. 12, par. 3 della Direttiva 2003/109/CE sia da intendere come relativo a qualsiasi decisione amministrativa di allontanamento, indipendentemente dalla sua natura, o se siano ammissibili e legittime discipline distinte a seconda della natura del provvedimento. Segnatamente, il giudice di Pamplona chiede alla Corte di pronunciarsi sulla compatibilità o meno di una legge nazionale, come quella oggetto della controversia, con l'art. 12 della Direttiva 2003/109/CE, nella misura in cui quest'ultima prescrive di procedere a una serie di valutazioni attinenti alla sfera personale dello straniero soggiornante di lungo periodo e al suo rapporto col territorio dello Stato membro, prima di provvedere alla misura dell'allontanamento.

4. – Vale la pena brevemente soffermarsi su quanto asserito dalla CGUE, in via preliminare, circa l'eccezione sulla ricevibilità della domanda proposta dal governo spagnolo secondo cui la questione posta dal giudice del rinvio non riguarderebbe l'interpretazione del diritto dell'Unione bensì atterrebbe al diritto nazionale, rispetto al quale la Corte non sarebbe competente ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Nella pronuncia in esame si ribadisce, infatti, un principio ormai consolidato in base al quale il diniego, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda sottoposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora «appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione non abbia alcun rapporto con l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, quando non sussistano elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni sottoposte alla Corte» (si leggano, tra le altre, sentenza del 21 maggio 2015, *Verder LabTec*, C-657/13, punto 29; sentenza del 7 giugno 2007, *Van der Weerd*, C-222/05 punto 22; sentenza 15 maggio 2003, *Salzmann*, C-300/01). Secondo tale orientamento giurisprudenziale, le questioni inerenti all'interpretazione del diritto europeo godono di una presunzione di rilevanza e non compete alla Corte verificare l'esattezza del contesto di diritto e di fatto da cui scaturisce la domanda pregiudiziale. Sulla scorta di tali osservazioni la CGUE dichiara l'eccezione sollevata nel caso in esame priva di pregio.

5. – Venendo ora al merito della pronuncia, si osserva come la sentenza in commento si collochi nel solco della giurisprudenza precedente, aderendo a un ragionamento ben consolidato a livello europeo secondo cui le decisioni di espulsione ed allontanamento

non possono essere emanate né a seguito di una condanna penale, esclusivamente in base ad un semplicistico automatismo, né a scopo di prevenzione generale al fine di dissuadere altri stranieri dal commettere violazioni (si leggano, a titolo meramente esemplificativo, sentenza 8 dicembre 2011, *Ziebell*, C-371/08, punto 83; sentenza 22 dicembre 2010, *Bozkurt*, C-303/08, punto 58; sentenza 4 ottobre 2007, *Polat*, causa C-349/06, punto 31). Ad avviso della CGUE siffatti provvedimenti richiedono una valutazione caso per caso che deve, in particolare, vertere su elementi di natura personale ai quali l'art. 12, par. 3 della Direttiva 2003/109/CE attribuisce un notevole peso specifico, tale da dover orientare le scelte dell'amministrazione competente all'assunzione o meno della decisione di allontanamento. Quest'ultima, di conseguenza, non può essere adottata nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo, soggiornante di lunga durata, unicamente in ragione del fatto che egli sia stato condannato a una pena privativa della libertà personale superiore a un anno.

Per mezzo del richiamo dei considerando quarto, sesto e dodicesimo della Direttiva 2003/109/CE, la sentenza in commento ricostruisce la *ratio* della normativa in tema di soggiornanti di lunga durata, sottolineando come la stessa sia volta ad assicurare l'integrazione degli stranieri extracomunitari stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri.

Pertanto, la CGUE sembra tra le righe prediligere forme di sanzione sostitutive rispetto al rigido allontanamento, quali la revoca dello *status* di soggiornante di lungo periodo - nonché dei conseguenti benefici ad esso connessi - a cui dovrebbe seguire il rilascio di un diverso titolo di soggiorno a tempo determinato e condizionato a forme di rinnovo più stringenti. In altre parole, il ricorso alla misura dell'allontanamento di colui ormai radicato da tempo sul territorio di uno Stato membro dovrebbe costituire l'*ultima ratio* a disposizione delle autorità, applicabile solo qualora le circostanze che hanno portato alla condanna detentiva siano sintomatiche di un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico. Esclusivamente in tal modo si eluderebbe il rischio di ledere l'interesse tutelato dalla direttiva, ossia di sacrificare la salvaguardia del processo di integrazione dello straniero di lunga durata e dei suoi familiari in nome dell'interesse pubblico quale la sicurezza e l'ordine pubblico.

Alla luce di tali osservazioni, la CGUE conclude che la nozione di «provvedimento di allontanamento» menzionata nell'art. 12 della suddetta direttiva si riferisce a tutte le decisioni di allontanamento, indipendentemente dalla loro natura, sia che esse vengano comminate in alternativa a sanzioni amministrative, sia che esse originino per effetto di gravi condanne penali. Ne deriva che la normativa europea relativa allo straniero soggiornante di lunga durata preclude l'applicazione di una disciplina nazionale che consenta alle autorità competenti, in sede di adozione di provvedimenti di allontanamento conseguenti a condanne penali, di ignorare fattori quali la durata del soggiorno, l'età dell'interessato, gli effetti per l'interessato e per i suoi familiari, i vincoli instaurati con lo Stato membro di soggiorno e l'eventuale assenza di vincoli con il Paese d'origine.

D'altra parte, siffatta impostazione si conforma a quanto già la normativa europea garantisce agli stranieri extracomunitari irregolari. Non a caso, il Considerando 6 della Direttiva 2008/115/UE sui provvedimenti di rimpatrio degli stranieri irregolari, statuisce che tali decisioni devono adottarsi valutando caso per caso e tenendo conto di criteri obiettivi, senza limitarsi a considerare il mero soggiorno irregolare o la commissione di una violazione di legge, quale giustificazione valida a legittimare un'espulsione. Se ciò vale per lo straniero irregolare; *a fortiori*, non può che estendersi anche a colui che è in possesso di un titolo di soggiorno regolare e, finanche, di lunga durata.

Si ribadisce dunque nella sentenza in commento un principio cardine del diritto penale: l'esistenza di una condanna penale non presuppone necessariamente la pericolosità sociale del soggetto né integra *in re ipsa* una minaccia per l'ordine pubblico.

6. – La pronuncia in esame si inserisce in un contesto storico in cui il c.d. tema della *crimmigration* è spesso al centro del dibattito pubblico. Gli Stati membri adottano, infatti, sovente l'automatismo in base al quale, a fronte della commissione di un reato da parte dello straniero extracomunitario, la legislazione interna prescrive provvedimenti di espulsione (si allude, tra gli altri, nell'ordinamento italiano alla legge n. 189 del 2002 Testo Unico sull'Immigrazione art. 13, c. 4° lett. f); nell'ordinamento tedesco alla *Ausländergesetz* art. 47 e ss.; nell'ordinamento austriaco alla legge federale in materia di stabilimento e soggiorno n. 100/2005; nell'ordinamento spagnolo alla già citata *Ley organica 4/2000*). Detta tendenza è ben criticabile perché il provvedimento di allontanamento, benché adottato formalmente come misura preventiva e non a titolo di pena, costituisce nei fatti una sanzione ulteriore, spesso percepita come più grave della stessa sanzione penale, e che si applica ai soli cittadini stranieri.

Orbene, la CGUE in questa occasione, come secondo la sopraccitata copiosa giurisprudenza precedente, adombra un richiamo al principio di proporzionalità che sarebbe disatteso se si procedesse ad un allontanamento del soggiornante di lungo periodo in assenza di valutazione del complesso dei vincoli economici, affettivi, sociali istaurati nello Stato membro. Il principio di proporzionalità, infatti, dovrebbe orientare le scelte degli organi amministrativi e giurisdizionali, nella misura in cui l'allontanamento di cittadini extracomunitari per motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza potrebbe nuocere gravemente a coloro che si siano effettivamente integrati nello Stato membro ospitante.

Inoltre, si precisa che accogliere un'impostazione che imponga l'automatismo condanna penale-allontanamento, significherebbe attribuire alla misura dell'espulsione una funzione di prevenzione della recidiva che in quanto tale dovrebbe presupporre la previsione di garanzie tipiche delle misure penali di sicurezza, tuttavia, spesso assenti nelle legislazioni nazionali che adottano il suddetto meccanismo. Di qui origina, un interrogativo di fondo: perché, a parità di condanna comminata, nessuna misura di prevenzione può essere disposta in modo automatico nei confronti di cittadini comunitari, mentre dovrebbe esserlo, per gli stessi delitti compiuti dallo straniero extracomunitario? È proprio nella consapevolezza di tale paradosso, che si porrebbe in essere se si interpretasse l'art. 12, par. 3 della Direttiva 2003/109/CE come valevole solo per le decisioni corrispondenti a sanzioni amministrative, che la Corte di giustizia è pervenuta alla conclusione della sentenza in commento.

Infine, per dovere di completezza, si segnala che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si allinea con quanto descritto fino ad ora circa l'orientamento dalla Corte di Lussemburgo.

Il doveroso bilanciamento tra interessi pubblici e quelli individuali del migrante troverebbe la sua ragion d'essere nell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (si veda sentenza del 23 giugno 2008, Corte Edu, Grande Camera, *Maslov v. Austria*, n. 1638/03, punto 68). Emergono, infatti, dalla lettura della giurisprudenza di Strasburgo le implicazioni già richiamate anche dalla CGUE. Da un lato, torna in primo piano il canone di proporzionalità: fermo restando il margine di apprezzamento delle autorità nazionali, occorre sempre accertare se la misura espulsiva realizzi un *fair balance* tra gli interessi pubblici e privati di volta in volta rilevanti. Dall'altro, sia la vita privata che quella familiare assumono, nel bilanciamento, un peso commisurato alla durata del soggiorno e incidono notevolmente sull'adozione o meno del provvedimento di allontanamento.

Acclarato dunque che l'allontanamento del cittadino di Paesi terzi per effetto di una condanna penale debba essere valutato caso per caso sulla base dei parametri forniti dalla normativa europea, come interpretati dalla giurisprudenza fino ad ora esaminata, è doveroso ricordare un ultimo profilo nondimeno rilevante. Infatti, benché la sentenza in commento nulla dica in merito, è bene non dimenticare che qualunque forma di allontanamento diretta allo straniero, a prescindere dal titolo di soggiorno che gli è riconosciuto e finanche qualora si trattasse di una permanenza irregolare, incontra

comunque il limite di cui all'art. 19, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali, rubricato «Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione» e di cui all'art. 4 del Protocollo 4 della CEDU che vietano qualsiasi forma di espulsione verso uno Stato in cui sussiste un serio rischio di subire una condanna alla pena di morte, alla tortura e ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

In conclusione, la sentenza in commento si iscrive in un contesto politico in cui i richiami a ordine pubblico e sicurezza - relazionati al tema dell'immigrazione - prosperano senza, tuttavia, ritrovare il medesimo rilievo né nella giurisprudenza delle Corti sovranazionali né nella normativa sovranazionale e internazionale. Non è un caso che la CGUE in questa occasione ribadisce come la minaccia all'ordine pubblico debba contemperarsi con altri fattori prima di divenire ragione giustificativa di provvedimenti di espulsione.