Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

14 marzo 2024*

«Rinvio pregiudiziale – Politica di immigrazione – Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – Direttiva 2003/109/CE – Articoli 12 e 22 – Tutela rafforzata contro l'allontanamento – Applicabilità – Cittadino di un paese terzo che soggiorna nel territorio di uno Stato membro diverso da quello che gli ha conferito lo status di soggiornante di lungo periodo – Decisione di allontanamento verso lo Stato membro che gli ha conferito tale status adottata, da quest'altro Stato membro, per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza – Divieto d'ingresso temporaneo nel territorio di detto altro Stato membro, da quest'ultimo imposto – Inadempimento dell'obbligo di presentare, presso lo stesso altro Stato membro, una domanda di permesso di soggiorno ai sensi delle disposizioni del capo III della direttiva 2003/109 – Decisione di allontanamento di tale cittadino di un paese terzo verso il suo paese d'origine adottata da quest'ultimo Stato membro per gli stessi motivi»

Nella causa C-752/22,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia), con decisione del 2 dicembre 2022, pervenuta in cancelleria il 9 dicembre 2022, nel procedimento

EP

contro

Maahanmuuttovirasto,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Prechal (relatrice), presidente di sezione, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer e M.L. Arastey Sahún, giudici,

avvocato generale: J. Richard de la Tour

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per il governo finlandese, da A. Laine e H. Leppo, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il finlandese.

– per la Commissione europea, da A. Katsimerou e T. Sevón, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 ottobre 2023,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafi 1 e 3, e dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44), come modificata dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011 (GU 2011, L 132, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 2003/109»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone EP, cittadino russo titolare dello status di soggiornante di lungo periodo conferitogli dalla Repubblica di Estonia, al Maahanmuuttovirasto (Ufficio per l'immigrazione, Finlandia; in prosieguo: l'«Ufficio») con riferimento ad una decisione di allontanamento dalla Finlandia verso la Russia adottata dall'Ufficio nei suoi confronti per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2003/109

3 I considerando 4, 6, 16 e 21 della direttiva 2003/109 così recitano:

«(4) L'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità enunciato nel trattato.

(...)

(6) La condizione principale per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo dovrebbe essere la durata del soggiorno nel territorio di uno Stato membro. Dovrebbe trattarsi di un soggiorno legale ed ininterrotto, a testimonianza del radicamento del richiedente nel paese in questione. (...)

(...)

(16) Il soggiornante di lungo periodo dovrebbe godere di una tutela rafforzata contro l'espulsione. Tale protezione è fondata sui criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Per garantire la tutela contro l'espulsione, gli Stati membri dovrebbero prevedere l'accesso effettivo agli organi giurisdizionali.

(...)

(21) Lo Stato membro in cui il residente di lungo periodo intende esercitare il diritto di soggiorno dovrebbe poter verificare che questi soddisfa le condizioni necessarie per poter dimorare nel suo territorio. Dovrebbe altresì essere in grado di accertare che egli non costituisca una minaccia attuale per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la sanità pubblica».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto», così dispone:

«Scopo della presente direttiva è stabilire:

a) le norme sul conferimento e sulla revoca dello status di soggiornante di lungo periodo concesso da uno Stato membro ai cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti nel suo territorio, nonché sui diritti connessi;

b) le norme sul soggiorno di cittadini di paesi terzi in Stati membri diversi da quello in cui hanno ottenuto lo status di soggiornante di lungo periodo».

5 L'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», è formulato come segue:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(...)

b) "soggiornante di lungo periodo", il cittadino di paese terzo titolare dello status di soggiornante di lungo periodo di cui agli articoli da 4 a 7;

c) "primo Stato membro", lo Stato membro che ha conferito per primo lo status di soggiornante di lungo periodo al cittadino di paese terzo;

d) "secondo Stato membro", qualsiasi Stato membro, diverso da quello che per primo ha conferito lo status di soggiornante di lungo periodo al cittadino di paese terzo, nel cui territorio il soggiornante di lungo periodo esercita il diritto di soggiorno;

(...)».

6 L'articolo 3 della medesima direttiva, rubricato «Campo di applicazione», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«La presente direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nel territorio di uno Stato membro».

7 Il capo II della direttiva 2003/109, che comprende gli articoli da 4 a 13 di quest'ultima, contiene un insieme di norme relative allo status di soggiornante di lungo periodo in uno Stato membro, in particolare in materia di conferimento e di perdita di tale status.

8 Ai sensi dell'articolo 12 di tale direttiva, intitolato «Tutela contro l'allontanamento»:

«1. Gli Stati membri possono decidere di allontanare il soggiornante di lungo periodo esclusivamente se egli costituisce una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.

(...)

3. Prima di emanare un provvedimento di allontanamento nei confronti del soggiornante di lungo periodo, lo Stato membro considera i seguenti elementi:

a) la durata del soggiorno nel territorio;

b) l'età dell'interessato;

c) le conseguenze per l'interessato e per i suoi familiari;

d) i vincoli con il paese di soggiorno o l'assenza di vincoli con il paese di origine.

(...)».

9 Il capo III di detta direttiva, intitolato «Soggiorno negli altri Stati membri», contiene gli articoli da 14 a 23 della medesima.

10 L'articolo 14, paragrafo 1, della stessa direttiva prevede quanto segue:

«Il soggiornante di lungo periodo acquisisce il diritto di soggiornare, per un periodo superiore a tre mesi, nel territorio di qualsiasi Stato membro diverso da quello che gli ha conferito lo status di soggiornante di lungo periodo purché siano soddisfatte le condizioni stabilite dal presente capo».

11 L'articolo 15 della direttiva 2003/109, rubricato «Condizioni prescritte per il soggiorno in un secondo Stato membro», al paragrafo 1 così dispone:

«Quanto prima e comunque entro tre mesi dall'ingresso nel territorio del secondo Stato membro, il soggiornante di lungo periodo presenta domanda di permesso di soggiorno alle autorità competenti di questo Stato.

(...)».

12 L'articolo 17 di tale direttiva, intitolato «Ordine pubblico e pubblica sicurezza», al paragrafo 1 così dispone:

«Gli Stati membri possono negare il soggiorno al soggiornante di lungo periodo, o ai suoi familiari, ove l'interessato costituisca una minaccia per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.

Allorché adotta la pertinente decisione lo Stato membro prende in esame la gravità o il tipo di reato contro l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza commesso dal soggiornante di lungo periodo o da un suo familiare o il pericolo costituito da detta persona».

13 L'articolo 22 di detta direttiva, intitolato «Revoca del titolo di soggiorno e obbligo di riammissione», prevede quanto segue:

«1. Finché il cittadino di un paese terzo non abbia ottenuto lo status di soggiornante di lungo periodo, il secondo Stato membro può decidere di rifiutare di rinnovare o decidere di revocare il titolo di soggiorno e obbligare l'interessato e i suoi familiari, conformemente alle procedure previste dalla legislatura nazionale, comprese quelle di allontanamento, a lasciare il territorio nei casi seguenti:

a) per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 17;

b) quando cessano di sussistere le condizioni di cui agli articoli 14, 15 e 16;

c) quando il cittadino di un paese terzo non soggiorna legalmente in detto Stato membro.

2. Se il secondo Stato membro adotta uno dei provvedimenti di cui al paragrafo 1, il primo Stato membro riammette immediatamente senza procedure formali il soggiornante di lungo periodo e i suoi familiari. Il secondo Stato membro notifica la sua decisione al primo Stato membro.

3. Fino a che il cittadino di un paese terzo non abbia ottenuto lo status di soggiornante di lungo periodo e, fatto salvo l'obbligo di riammissione di cui al paragrafo 2, il secondo Stato membro può adottare la decisione di allontanare detto cittadino dal territorio dell'Unione [europea] in conformità e in base alle garanzie dell'articolo 12, per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

In detti casi, quando adotta la decisione di cui sopra, il secondo Stato membro consulta il primo Stato membro.

Allorché il secondo Stato membro adotta la decisione di allontanare il cittadino di un paese terzo, esso prende tutte le misure appropriate per la sua effettiva esecuzione. In tal caso, il secondo Stato membro fornisce al primo Stato membro le necessarie informazioni riguardo all'esecuzione della decisione di allontanamento.

(...)

4. Nei casi di cui al paragrafo 1, lettere b) e c), le decisioni di allontanamento non possono essere accompagnate da un divieto permanente di soggiorno.

5. L'obbligo di riammissione di cui al paragrafo 2 lascia impregiudicata la possibilità che il soggiornante di lungo periodo e i suoi familiari si spostino in un terzo Stato membro».

Direttiva 2008/115/CE

14 L'articolo 2 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU 2008, L 348, pag. 98), intitolato «Ambito di applicazione», al paragrafo 1 prevede che:

«La presente direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare».

15 L'articolo 3 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(...)

2) "soggiorno irregolare" la presenza nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di un paese terzo che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d'ingresso (...), altre condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in tale Stato membro;

3) "rimpatrio" il processo di ritorno di un cittadino di un paese terzo, sia in adempimento volontario di un obbligo di rimpatrio sia forzatamente:

– nel proprio paese di origine, o

– in un paese di transito in conformità di accordi comunitari o bilaterali di riammissione o di altre intese, o

– in un altro paese terzo, in cui il cittadino del paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato;

4) "decisione di rimpatrio" decisione o atto amministrativo o giudiziario che attesti o dichiari l'irregolarità del soggiorno di un cittadino di paesi terzi e imponga o attesti l'obbligo di rimpatrio;

(...)».

16 L'articolo 4 di detta direttiva, intitolato «Disposizioni più favorevoli», al paragrafo 2 prevede quanto segue:

«La presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni più favorevoli ai cittadini di paesi terzi previste dall'acquis comunitario in materia di immigrazione e di asilo».

Diritto finlandese

17 L'Ulkomaalaislaki (301/2004) [legge in materia di stranieri (301/2004)], del 30 aprile 2004 (in prosieguo: la «legge sugli stranieri»), all'articolo 11, primo comma, prevede che ai fini dell'ingresso di uno straniero nel paese si richiede, tra l'altro, che egli non sia soggetto a un divieto d'ingresso e non debba essere considerato un pericolo per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza.

18 Conformemente all'articolo 146 a di tale legge, per «rimpatrio» si intende una procedura di espulsione, durante la quale il cittadino di un paese terzo, cui sia stato negato l'ingresso o sia stata ordinata l'espulsione o l'allontanamento, lasci volontariamente il paese o da questo venga espulso verso il paese di origine, verso un paese di transito in conformità a un accordo di riammissione o a un'altra intesa tra l'Unione o la Finlandia e un paese terzo, o verso un altro paese terzo in cui il cittadino in questione di un paese terzo decida di fare ritorno volontariamente o venga ammesso.

19 Secondo l'articolo 148, primo comma, di detta legge, uno straniero può essere allontanato, in particolare, nel caso in cui non soddisfi i requisiti ai fini dell'ingresso di cui all'articolo 11, primo comma, della legge medesima, ovvero qualora una pena detentiva inflittagli o altro valido motivo fondi il sospetto che questi possa in futuro commettere, in Finlandia, un reato punibile con la detenzione o sia recidivo.

20 In forza dell'articolo 148, secondo comma, della legge sugli stranieri, uno straniero entrato in Finlandia senza titolo di soggiorno può essere allontanato anche laddove per il suo soggiorno in Finlandia sarebbe necessario un visto o un permesso di soggiorno, ma questi non siano stati richiesti o concessi.

21 L'articolo 149, quarto comma, di tale legge prevede che uno straniero cui sia stato rilasciato un permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo - UE in Finlandia può essere allontanato solo qualora rappresenti una minaccia diretta e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.

22 L'articolo 149 b di detta legge enuncia che il cittadino di un paese terzo che soggiorni illegalmente nel paese o la cui domanda di permesso di soggiorno sia stata respinta e che sia titolare di un permesso di soggiorno valido o di un'altra autorizzazione di soggiorno, rilasciata da un altro Stato membro dell'Unione, dev'essere obbligato a recarsi senza indugio nel territorio di tale altro Stato membro. Se il cittadino interessato non ottempera a tale obbligo o se la richiesta di lasciare immediatamente il paese sia determinata da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, ne viene ordinata l'espulsione.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

23 EP, cittadino russo, è titolare di un permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo – UE rilasciato dalla Repubblica di Estonia, per il periodo compreso tra il 12 luglio 2019 e il 12 luglio 2024, che attesta che egli gode dello status di soggiornante di lungo periodo in tale Stato membro. Egli è parimenti in possesso di un passaporto russo valido fino al 26 dicembre 2024.

24 Il 9 febbraio 2017 EP è stato allontanato una prima volta dalla Finlandia verso l'Estonia. Nella decisione di allontanamento gli era stato imposto un divieto d'ingresso in Finlandia per un periodo di due anni.

25 Egli è stato nuovamente allontanato dalla Finlandia verso l'Estonia il 16 marzo 2017, e successivamente il 26 novembre 2018. In quest'ultima data gli era stato imposto dall'Ufficio un divieto d'ingresso in Finlandia per un nuovo periodo di due anni.

26 Egli è stato allontanato una quarta volta dalla Finlandia verso l'Estonia in esecuzione di una decisione dell'Ufficio dell'8 luglio 2019, che era accompagnata da un divieto d'ingresso in Finlandia per un periodo di quattro anni.

27 In Finlandia sono ostate inflitte a EP ammende per due reati ai sensi della legge sugli stranieri, oltre ad 80 giorni di reclusione con sospensione condizionale della pena per guida in stato di ebbrezza aggravata e guida senza patente, e ad un'ammenda per violazione del divieto d'ingresso. Egli è inoltre sospettato di altri reati.

28 Il 18 novembre 2019, nel corso di un'udienza, EP ha dichiarato dinanzi all'Ufficio che mentre si opponeva al suo allontanamento verso la Federazione russa, paese con il quale non avrebbe legami diversi rispetto a quello della cittadinanza, egli non si opponeva, invece, al suo allontanamento verso il suo paese di residenza, l'Estonia, nel quale avrebbe risieduto per quasi tutta la sua vita. Egli ha dichiarato che soggiornava temporaneamente in Finlandia e che ivi lavorava presso due imprese. Secondo le sue dichiarazioni, egli non possiederebbe altri legami con la Finlandia. Egli ha dichiarato che il proprio figlio minorenne viveva con la sua ex moglie in Estonia.

29 Con decisione del 19 novembre 2019 l'Ufficio ha ordinato l'espulsione di EP verso il suo paese d'origine, la Federazione russa, in particolare perché egli rappresentava un pericolo per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza della Finlandia (in prosieguo: la «decisione oggetto del procedimento principale»). Con tale decisione gli è stato parimenti imposto un divieto d'ingresso nello spazio Schengen per un periodo di quattro anni. Secondo la motivazione di detta decisione, EP non avrebbe fornito documenti comprovanti gli asseriti legami familiari in Estonia e non sarebbe stato in possesso di un permesso di soggiorno che lo autorizzasse a lavorare in Finlandia.

30 In pari data l'Ufficio ha chiesto alle autorità estoni se esse potessero prendere in considerazione la revoca del permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo – UE che esse stesse avevano rilasciato a EP.

31 Il 9 dicembre 2019, poiché la Repubblica di Estonia aveva comunicato di non avere l'intenzione di revocare tale permesso di soggiorno, l'Ufficio ha modificato la decisione oggetto del procedimento principale limitando il divieto d'ingresso nel territorio finlandese.

32 L'allontanamento di EP verso la Russia in applicazione di tale decisione ha avuto luogo il 24 marzo 2020.

33 Successivamente, poiché EP era nuovamente entrato in territorio finlandese, egli ne è stato espulso verso l'Estonia l'8 agosto 2020 e il 16 novembre 2020.

34 Dopo che il suo ricorso proposto avverso la decisione oggetto del procedimento principale era stato respinto con sentenza dello Helsingin hallinto-oikeus (Tribunale amministrativo di Helsinki, Finlandia), EP ha proposto impugnazione avverso tale sentenza dinanzi al Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia), giudice del rinvio.

35 Quest'ultimo giudice rileva che l'Ufficio ha in particolare fatto valere dinanzi ad esso che, nel caso di specie, la direttiva 2003/109, segnatamente l'articolo 17 e l'articolo 22, paragrafo 3, di quest'ultima, non è applicabile in quanto EP non risiedeva legalmente in territorio finlandese, come richiesto dall'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva. Infatti, EP era soggetto a un divieto d'ingresso in territorio finlandese e non aveva chiesto un permesso di soggiorno in Finlandia dopo esservi entrato con un permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo – UE rilasciato da un altro Stato membro.

36 Pertanto sarebbe applicabile la direttiva 2008/115. Poiché l'immediata partenza di EP era determinata da motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, ai sensi di tale direttiva sarebbe stata adottata nei suoi confronti una decisione di rimpatrio. Orbene, conformemente a quest'ultima, una tale decisione di rimpatrio potrebbe avere ad oggetto solo il rimpatrio in un paese terzo e non anche in un altro Stato membro.

37 Alla luce dell'argomentazione dell'Ufficio il giudice del rinvio ritiene, in primo luogo, che le disposizioni della direttiva 2003/109 non consentano di determinare in modo univoco quale interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva debba essere accolta in un'ipotesi quale quella oggetto della controversia di cui è investito.

38 Infatti, benché il soggiorno di EP in Estonia sia regolare, sulla base dello status di soggiornante di lungo periodo che gli è stato conferito da tale Stato membro, non sarebbe questo il caso del suo soggiorno in Finlandia, dal momento che egli non ha chiesto un permesso di soggiorno in quest'ultimo Stato membro ai sensi delle disposizioni del capo III della direttiva 2003/109 e gli è stato imposto un divieto d'ingresso in territorio finlandese.

39 In secondo luogo, tale giudice ritiene che la legge sugli stranieri non contenga disposizioni che traspongano espressamente l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 con riferimento all'espulsione al di fuori del territorio dell'Unione del cittadino di un paese terzo al quale un altro Stato membro abbia rilasciato un permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo – UE.

40 Pertanto, secondo la formulazione dell'articolo 149, quarto comma, della legge sugli stranieri, quest'ultima si applicherebbe solo ad uno straniero al quale un tale permesso di soggiorno sia stato rilasciato in Finlandia.

41 Di conseguenza, si pone la questione se l'articolo 12, paragrafi 1 e 3, e l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 siano, sotto il profilo sostanziale, incondizionati e tanto precisi, ai sensi della giurisprudenza della Corte, da consentire al cittadino di un paese terzo di invocarli contro uno Stato membro.

42 In tale contesto, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, si applichi all'allontanamento dal territorio dell'Unione europea di una persona che sia entrata nel territorio di uno Stato membro durante la vigenza di un divieto d'ingresso nei suoi confronti e il cui soggiorno nello Stato membro fosse pertanto illegale ai sensi del diritto nazionale e che non abbia fatto richiesta di un permesso di soggiorno nello Stato membro medesimo, qualora la persona abbia acquisito un permesso di soggiorno di lungo periodo per cittadini di paesi terzi in un altro Stato membro.

In caso di risposta in senso affermativo alla prima questione:

2) Se l'articolo 12, paragrafi 1 e 3, e l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, siano, sotto il profilo sostanziale, incondizionati e tanto precisi che il cittadino di un paese terzo possa invocarli nei confronti di uno Stato membro».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

43 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 debba essere interpretato nel senso che la tutela rafforzata contro l'allontanamento di cui godono, in forza di tale disposizione, i cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo è applicabile nell'ambito dell'adozione, da parte del secondo Stato membro, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), di tale direttiva, di una decisione di allontanamento dal territorio dell'Unione adottata, per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, nei confronti di un tale cittadino di un paese terzo, qualora quest'ultimo, da un lato, soggiorni nel territorio dello Stato membro di cui trattasi in violazione di un divieto d'ingresso in tale territorio e, dall'altro, non abbia presentato, alle autorità competenti di detto Stato membro, una domanda di permesso di soggiorno ai sensi delle disposizioni del capo III della citata direttiva.

44 In via preliminare, occorre ricordare, in primo luogo, che il diritto di soggiorno nel «secondo Stato membro», ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 2003/109, deriva dallo status di soggiornante di lungo periodo nel «primo Stato membro», ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva [v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2023, Stadt Frankfurt am Main e Stadt Offenbach am Main (Rinnovo di un permesso di soggiorno nel secondo Stato membro), (C-829/21 e C-129/22, EU:C:2023:525, punto 44].

45 In secondo luogo, occorre osservare che, come enunciato dal considerando 16 della direttiva 2003/109, il soggiornante di lungo periodo dovrebbe godere di una «tutela rafforzata contro l'espulsione» fondata sui criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

46 In terzo luogo, è certamente vero, come sostenuto in particolare dall'Ufficio dinanzi al giudice del rinvio, che, poiché, nel caso di specie, EP era soggetto a un divieto d'ingresso in territorio finlandese e non aveva chiesto un permesso di soggiorno in Finlandia dopo esservi entrato con un permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo – UE rilasciato da un altro Stato membro, il suo soggiorno in tale territorio era irregolare ai sensi del diritto finlandese.

47 Tuttavia da ciò non deriva che, nel caso di specie, la direttiva 2003/109 non trovi applicazione per il motivo che il cittadino di paese terzo di cui trattasi non soggiorni legalmente nel territorio di uno Stato membro, come richiesto dall'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva e che, pertanto, esso non rientrerebbe nell'ambito di applicazione di quest'ultima.

48 Infatti, dal momento che il cittadino di un paese terzo in questione gode dello status di soggiornante di lungo periodo nella Repubblica di Estonia, quest'ultimo ha il diritto di soggiornare nel «territorio di uno Stato membro», ai sensi di tale articolo 3, paragrafo 1, vale a dire il territorio estone.

49 In quarto luogo, come parimenti rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi da 37 a 39 delle sue conclusioni, l'allontanamento dal territorio dell'Unione del cittadino di un paese terzo soggiornante di lungo periodo, quale quello oggetto nel procedimento principale, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/109 e non in quello della direttiva 2008/115.

50 Infatti, poiché le disposizioni della direttiva 2003/109 che prevedono una tutela rafforzata contro l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo sono, senza alcun dubbio, «più favorevoli» per tali cittadini di paesi terzi rispetto alle disposizioni in materia di allontanamento previste dalla direttiva 2008/115, sono queste prime disposizioni a doversi applicare, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2008/115, all'allontanamento dal territorio dell'Unione del cittadino di un paese terzo che sia soggiornante di lungo periodo, quale quello oggetto del procedimento principale.

51 Una volta enunciate tali osservazioni preliminari, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione richiede di tener conto non soltanto della sua formulazione, ma anche del contesto in cui essa si inserisce nonché degli obiettivi e della finalità che persegue l'atto di cui essa fa parte [sentenza del 21 settembre 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Tessera diplomatica), C-568/21, EU:C:2023:683, punto 32 e giurisprudenza ivi citata].

52 Per quanto riguarda, anzitutto, la formulazione dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109, da quest'ultimo risulta che tale disposizione impone quattro condizioni al secondo Stato membro quando questi intende adottare una decisione di allontanare dal territorio dell'Unione il cittadino di un paese terzo che gode dello status di soggiornante di lungo periodo in un altro Stato membro.

53 In primo luogo, tale cittadino di un paese terzo non deve aver ottenuto lo status di soggiornante di lungo periodo nel secondo Stato membro. Infatti, se egli disponesse di tale status in detto Stato membro, si applicherebbero le disposizioni del capo II della direttiva 2003/109, in particolare in materia di allontanamento. In secondo luogo, tale Stato membro è tenuto a conformarsi all'«articolo 12 [di tale direttiva] e [alle] garanzie [ivi previste]». In terzo luogo, una tale decisione di allontanamento può essere adottata solo per «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza». In quarto e ultimo luogo, quando adotta una tale decisione di allontanamento, il secondo Stato membro è tenuto a consultare il primo Stato membro e a prendere tutte le misure appropriate per la sua effettiva esecuzione e a fornire a tale primo Stato membro le necessarie informazioni riguardo a detta esecuzione.

54 È giocoforza constatare che la formulazione dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 non può fondare un'interpretazione di tale disposizione secondo la quale la tutela rafforzata contro l'allontanamento in essa prevista non si applicherebbe qualora il cittadino di un paese terzo, titolare dello status di soggiornante di lungo periodo nel primo Stato membro, soggiorni nel territorio del secondo Stato membro in violazione di un divieto d'ingresso e quest'ultimo non abbia presentato, alle autorità competenti di quest'ultimo Stato membro, una domanda di permesso di soggiorno ai sensi delle disposizioni del capo III di tale direttiva.

55 A tal riguardo, è vero che il titolo dell'articolo 22 della direttiva 2003/109, vale a dire «Revoca del titolo di soggiorno e obbligo di riammissione», e il riferimento, contenuto in tale articolo 22, paragrafo 1, alla facoltà, per il secondo Stato membro, di rifiutare di rinnovare o revocare un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi delle disposizioni del capo III di tale direttiva, potrebbero lasciare intendere che detto articolo 22 riguardi solo una situazione nella quale si tratti di revocare o di non rinnovare un permesso di soggiorno.

56 Orbene, si deve constatare che la formulazione dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 non si riferisce al rilascio di un permesso di soggiorno nel secondo Stato membro ed è tanto ampia da comprendere una situazione quale quella oggetto del procedimento principale,

nella quale il secondo Stato membro adotta una decisione di allontanamento dal territorio dell'Unione nei confronti del cittadino di un paese terzo che sia soggiornante di lungo periodo, sebbene quest'ultimo non abbia richiesto un permesso di soggiorno ai sensi delle disposizioni del capo III di detta direttiva e non disponga quindi di un tale permesso di soggiorno.

57 Inoltre, per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109, occorre rilevare che tale disposizione deve essere intesa alla luce del regime di tutela rafforzata contro l'allontanamento di cui godono, in forza di tale articolo 22, i cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

58 Detto regime di tutela rafforzata è costituito, in primo luogo, dall'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva 2003/109, che prevede norme, in particolare, in materia di allontanamento dal territorio del secondo Stato membro del cittadino di un paese terzo titolare dello status di soggiornante di lungo periodo per i motivi ivi elencati.

59 Esso è costituito, in secondo luogo, dall'articolo 22, paragrafo 3, di tale direttiva, il quale, come rilevato ai punti 52 e 53 della presente sentenza, impone quattro condizioni che, se soddisfatte, consentono a detto Stato membro di adottare una decisione di allontanare dal territorio dell'Unione un siffatto cittadino di un paese terzo.

60 In terzo luogo, detto regime di tutela rafforzata contiene disposizioni trasversali, vale a dire, da un lato, l'articolo 22, paragrafi 2 e 5, di tale direttiva, che, in caso di allontanamento, da parte del secondo Stato membro, del soggiornante di lungo periodo interessato e dei suoi familiari, impone al primo Stato membro di riammettere questi ultimi «immediatamente senza procedure formali», consentendo loro nel contempo di spostarsi in un «terzo Stato membro», e, dall'altro, l'articolo 22, paragrafo 4, della medesima direttiva, che vieta che le decisioni di allontanamento di cui all'articolo 22, paragrafo 1, lettere b) e c), di quest'ultima, siano accompagnate da un «divieto permanente di soggiorno».

61 Orbene, è vero che, come osservato al punto 54 della presente sentenza, la formulazione dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 non può fondare un'interpretazione secondo la quale la tutela rafforzata contro l'allontanamento in esso prevista non si applicherebbe a una situazione quale quella oggetto del procedimento principale. Tuttavia, diversa è la formulazione dell'articolo 22, paragrafo 1, lettere b) e c), di tale direttiva, dal momento che esso riguarda espressamente queste due circostanze quali motivi che giustificano l'adozione, nei confronti di un tale cittadino di un paese terzo, di una decisione di allontanamento dal territorio di detto Stato membro.

62 Infatti, da un lato, l'articolo 22, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2003/109, nella parte in cui riguarda, in particolare, una violazione delle condizioni previste all'articolo 15 di tale direttiva, consente l'adozione di una siffatta decisione di allontanamento qualora non sia soddisfatto l'obbligo previsto da detto articolo 15, paragrafo 1, vale a dire quello imposto al cittadino di un paese terzo che sia soggiornante di lungo periodo di presentare una domanda di permesso di soggiorno alle autorità competenti del secondo Stato membro quanto prima e comunque entro tre mesi dal suo ingresso nel territorio di tale Stato membro.

63 Dall'altro lato, l'articolo 22, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2003/109, nella parte in cui fa riferimento alla situazione nella quale un cittadino di un paese terzo «non soggiorna legalmente» nel secondo Stato membro quale motivo che consente di giustificare che tale Stato membro adotti,

nei confronti di detto cittadino di un paese terzo, una decisione di allontanamento dal suo territorio, comprende il caso di un soggiorno in tale territorio in violazione di un divieto d'ingresso in quest'ultimo.

64 Inoltre, il riferimento esplicito, contenuto nell'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva 2003/109, a queste due circostanze previste da detto articolo 22, paragrafo 1, lettere b) e c), quali motivi che possono giustificare l'adozione, nei confronti del cittadino di un paese terzo che sia soggiornante di lungo periodo, di una decisione di allontanamento dal territorio del secondo Stato membro avvalora la conclusione già tratta dalla formulazione dell'articolo 22, paragrafo 3, di tale direttiva, secondo la quale l'esistenza di dette circostanze non ha l'effetto di rendere quest'ultima disposizione inapplicabile.

65 Per quanto riguarda, in particolare, il motivo per cui, in violazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2003/109, un soggiornante di lungo periodo non ha presentato, alle autorità competenti del secondo Stato membro, una domanda di permesso di soggiorno, è vero, come già rilevato al punto 55 della presente sentenza, che i termini utilizzati all'articolo 22, paragrafo 1, di tale direttiva, vale a dire il riferimento, contenuto in quest'ultima disposizione, alla facoltà, per lo Stato membro di cui trattasi, di rifiutare di rinnovare o revocare un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi delle disposizioni del capo III di detta direttiva, potrebbero lasciare intendere che tale articolo 22, paragrafo 1, riguardi solo la situazione in cui si tratta di revocare o di non rinnovare il permesso in questione.

66 Tuttavia, resta nondimeno il fatto che detto articolo 22, paragrafo 1, riguarda espressamente non solo i provvedimenti di diniego del rinnovo o di revoca, da parte del secondo Stato membro, di un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi delle disposizioni di tale capo III, ma anche altre misure quali, precisamente, le decisioni di allontanamento dal territorio di detto Stato membro.

67 Questi diversi elementi contestuali confermano la conclusione, già tratta dall'esame della formulazione dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109, secondo cui l'applicabilità della tutela rafforzata contro l'allontanamento dal territorio dell'Unione prevista da tale disposizione non è esclusa per il fatto che l'interessato soggiorni nel territorio del secondo Stato membro mentre è soggetto a un divieto d'ingresso in tale territorio e non ha presentato, alle autorità competenti del citato Stato membro, una domanda di permesso di soggiorno ai sensi delle disposizioni del capo III di tale direttiva entro i termini impartiti.

68 Infine, una siffatta interpretazione letterale e contestuale dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 è altresì avvalorata dalla finalità di tale disposizione.

69 Infatti, detta interpretazione, dal momento che deriva da una delimitazione dei rispettivi ambiti di applicazione dei paragrafi 1 e 3 dell'articolo 22 della direttiva 2003/109, a seconda che si tratti di un allontanamento dal territorio del secondo Stato membro o di un allontanamento dal territorio dell'Unione e della tutela rafforzata contro l'allontanamento a geometria variabile che ne deriva, consente di evitare l'esistenza di una lacuna nel regime di «tutela rafforzata contro l'espulsione» che l'articolo 22 di tale direttiva mira a garantire, come risulta dal considerando 16 di quest'ultima, e, pertanto, di garantire l'effettività di tale regime.

70 Detta interpretazione garantisce così che il cittadino di un paese terzo goda di detto regime di tutela rafforzata anche se soggiorna nel territorio del secondo Stato membro in violazione di un divieto d'ingresso in tale territorio e non ha presentato, alle autorità competenti di questo Stato membro, una domanda di permesso di soggiorno ai sensi delle disposizioni del capo III di detta direttiva.

71 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 deve essere interpretato nel senso che la tutela rafforzata contro l'allontanamento di cui godono, in forza di tale disposizione, i cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo è applicabile nell'ambito dell'adozione, da parte del secondo Stato membro, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), di tale direttiva, di una decisione di allontanamento dal territorio dell'Unione adottata, per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, nei confronti di un tale cittadino di un paese terzo, qualora quest'ultimo, da un lato, soggiorni nel territorio dello Stato membro di cui trattasi in violazione di un divieto d'ingresso in tale territorio e, dall'altro, non abbia presentato, alle autorità competenti di detto Stato membro, una domanda di permesso di soggiorno ai sensi delle disposizioni del capo III della citata direttiva.

Sulla seconda questione

72 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 12, paragrafo 3, e l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 debbano essere interpretati nel senso che essi consentono al cittadino di un paese terzo che sia soggiornante di lungo periodo di invocare tali disposizioni nei confronti del secondo Stato membro, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), di tale direttiva, qualora quest'ultimo intenda adottare, nei confronti di detto cittadino di paese terzo, una decisione di allontanamento dal territorio dell'Unione per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

73 A tal proposito occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, gli individui possono farle valere nei confronti di uno Stato membro qualora esso abbia omesso di trasporre tale direttiva nel diritto nazionale entro i termini o qualora l'abbia recepita in modo scorretto [sentenza del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punto 62 e giurisprudenza ivi citata).

74 La Corte ha precisato che una disposizione del diritto dell'Unione è, da un lato, incondizionata se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni dell'Unione, o degli Stati membri, ulteriore rispetto a quello con cui viene recepita nel diritto nazionale e, dall'altro, sufficientemente precisa per poter essere invocata da un individuo ed applicata dal giudice allorché sancisce un obbligo in termini inequivocabili [sentenza del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

75 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che l'articolo 12, paragrafo 3, e l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 non sono stati espressamente trasposti nel diritto finlandese.

76 Tuttavia, alla luce della giurisprudenza ricordata ai punti 73 e 74 della presente sentenza, occorre constatare che tali disposizioni sono idonee a produrre direttamente effetti a favore dei cittadini di paesi terzi interessati. Infatti, dette disposizioni presentano un carattere incondizionato e sufficientemente preciso in quanto, senza prevedere condizioni né rendere necessaria l'adozione di misure supplementari, obbligano, in termini inequivocabili, il secondo Stato membro, nel momento in cui adotta, nei confronti del cittadino di un paese terzo che sia soggiornante di lungo periodo, una decisione di allontanamento dal territorio dell'Unione per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, ad assicurare il rispetto delle diverse condizioni e garanzie che le stesse disposizioni prevedono a favore di un tale cittadino di paese terzo e che si inquadrano nell'obiettivo di tutela rafforzata contro l'allontanamento perseguito dalla direttiva 2003/109.

77 Lo stesso vale sia per l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109, che, come ricordato ai punti 52 e 53 della presente sentenza, impone, in sostanza, quattro condizioni particolari al secondo Stato membro quando adotta una decisione di allontanamento dal territorio dell'Unione nei confronti del cittadino di un paese terzo che sia soggiornante di lungo periodo, che per l'articolo 12, paragrafo 3, di tale direttiva, dal momento che quest'ultima disposizione elenca quattro elementi che detto articolo 22, paragrafo 3, qualifica come «garanzie» e che gli Stati membri interessati devono prendere in considerazione al momento dell'adozione di una tale decisione di allontanamento, vale a dire la durata del soggiorno nel loro territorio, l'età dell'interessato, le conseguenze per l'interessato e per i suoi familiari nonché i vincoli con il paese di soggiorno o l'assenza di vincoli con il paese d'origine.

78 Pertanto, poiché tali diverse condizioni e garanzie sono prescritte da disposizioni che devono essere considerate, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, ne consegue che, conformemente al principio sancito dalla giurisprudenza ricordata al punto 73 della presente sentenza, gli individui possono farle valere nei confronti di uno Stato membro.

79 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 12, paragrafo 3, e l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 devono essere interpretati nel senso che essi consentono al cittadino di un paese terzo che sia soggiornante di lungo periodo di invocare tali disposizioni nei confronti del secondo Stato membro, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), di tale direttiva, qualora quest'ultimo intenda adottare, nei confronti di detto cittadino di un paese terzo, una decisione di allontanamento dal territorio dell'Unione per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Sulle spese

80 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 (Seconda Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, come modificata dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011,**

dev'essere interpretato nel senso che:

la tutela rafforzata contro l'allontanamento di cui godono, in forza di tale disposizione, i cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo è applicabile nell'ambito dell'adozione, da parte del secondo Stato membro, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), di tale direttiva, di una decisione di allontanamento dal territorio dell'Unione europea adottata, per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, nei confronti di un tale cittadino di un paese terzo, qualora quest'ultimo, da un lato, soggiorni nel territorio dello Stato membro di cui trattasi in violazione di un divieto d'ingresso in tale territorio e, dall'altro, non abbia presentato, alle autorità competenti di detto Stato membro, una domanda di permesso di soggiorno ai sensi delle disposizioni del capo III della citata direttiva.

2) **L'articolo 12, paragrafo 3, e l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2003/109, come modificata dalla direttiva 2011/51,**

devono essere interpretati nel senso che:

essi consentono al cittadino di un paese terzo che sia soggiornante di lungo periodo di invocare tali disposizioni nei confronti del secondo Stato membro, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), di tale direttiva, qualora quest'ultimo intenda adottare, nei confronti di detto cittadino di un paese terzo, una decisione di allontanamento dal territorio dell'Unione europea per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Firme