Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

13 luglio 2017 *

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione – Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 27, paragrafo 2, secondo comma – Limitazione del diritto di ingresso e del diritto di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica – Allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza – Comportamento configurante una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società – Minaccia reale ed attuale – Nozione – Cittadino dell'Unione residente nello Stato membro ospitante dove sconta una pena detentiva inflitta per delitti reiterati di abuso sessuale su minori»

Nella causa C-193/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Corte superiore di giustizia del Paese Basco, Spagna), con decisione dell'8 marzo 2016, pervenuta in cancelleria il 7 aprile 2016, nel procedimento

E

contro

Subdelegación del Gobierno en Álava,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da L. Bay Larsen, presidente di sezione, M. Vilaras (relatore), J. Malenovský, M. Safjan e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per il governo spagnolo, da V. Ester Casas, in qualità di agente;

— per il governo belga, da C. Pochet e L. Van den Broeck, in qualità di agenti;

— per il governo tedesco, da K. Stranz e T. Henze, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: lo spagnolo.

— per il governo estone, da K. Kraavi-Käerdi, in qualità di agente;

— per il governo austriaco, da G. Eberhard, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, da S. Brandon e C. Crane, in qualità di agenti, assistiti da B. Lask, barrister;

— per la Commissione europea, da E. Montaguti e I. Martínez del Peral, in qualità di agenti,

vista la decisione adottata, sentito l'avvocato generale, di statuire sulla causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 27, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77, e, per rettifica, GU 2004, L 229, pag. 35).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone il sig. E alla Subdelegación del Gobierno en Álava (Subdelegazione del governo in Álava, Spagna), in merito alla decisione di quest'ultima che ordina, per motivi di pubblica sicurezza, l'allontanamento del sig. E dal territorio del Regno di Spagna, con divieto di ritorno per dieci anni.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 L'articolo 27, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/38 dispone quanto segue:

«1. Fatte salve le disposizioni del presente capo, gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Tali motivi non possono essere invocati per fini economici.

2. I provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti.

Il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione».

4 L'articolo 28, paragrafo 3, della citata direttiva è così formulato:

«Il cittadino dell'Unione non può essere oggetto di una decisione di allontanamento, salvo se la decisione è adottata per motivi imperativi di pubblica sicurezza definiti dallo Stato membro, qualora:

a) abbia soggiornato nello Stato membro ospitante i precedenti dieci anni; o

b) sia minorenne, salvo qualora l'allontanamento sia necessario nell'interesse del bambino, secondo quanto contemplato dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989».

5 L'articolo 33 della medesima direttiva prevede:

«1. Lo Stato membro ospitante può validamente adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio a titolo di pena o di misura accessoria ad una pena detentiva soltanto nel rispetto dei requisiti di cui agli articoli 27 (…).

2. Se il provvedimento di allontanamento di cui al paragrafo 1 è eseguito a oltre due anni di distanza dalla sua adozione, lo Stato membro verifica che la minaccia che l'interessato costituisce per l'ordine pubblico o per la pubblica sicurezza sia attuale e reale, e valuta l'eventuale mutamento obiettivo delle circostanze intervenuto successivamente all'adozione del provvedimento di allontanamento».

Diritto spagnolo

6 L'articolo 10 del Real decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (regio decreto n. 240/2007, disciplinante l'ingresso, la libera circolazione e il soggiorno in Spagna dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e di altri Stati parti dell'Accordo sullo Spazio economico europeo), del 16 febbraio 2007 (BOE n. 51, del 28 febbraio 2007, pag. 8558; in prosieguo: il «regio decreto n. 240/2007»), dispone, al paragrafo 1, quanto segue:

«Sono titolari del diritto di soggiornare in via permanente i cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea o di uno Stato parte contraente dell'Accordo sullo Spazio economico europeo, nonché i loro familiari non aventi la cittadinanza di uno di tali Stati, i quali abbiano soggiornato legalmente in Spagna per un periodo continuativo di cinque anni. Tale diritto non sarà subordinato alle condizioni previste dal capo III del presente regio decreto.

(…)».

7 L'articolo 15 del regio decreto n. 240/2007 enuncia quanto segue:

«1. Quando ciò sia richiesto da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica, sarà consentito adottare taluna delle misure seguenti nei confronti dei cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea o di un altro Stato parte contraente dell'Accordo sullo Spazio economico europeo, ovvero nei confronti dei loro familiari:

(…)

c) ordinare l'allontanamento o il respingimento dal territorio spagnolo.

Potrà adottarsi un provvedimento di allontanamento nei confronti di cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea o di un altro Stato parte contraente dell'Accordo sullo Spazio economico europeo, ovvero nei confronti di loro familiari, indipendentemente dalla loro nazionalità, che abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente in Spagna, qualora esistano gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. Allo stesso modo, prima di adottare una decisione in tal senso, si prenderà in considerazione la durata del soggiorno e l'integrazione sociale e culturale dell'interessato in Spagna, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare ed economica e l'importanza dei legami con il suo paese di origine.

(…)

4. Nei casi in cui un provvedimento di allontanamento venga messo ad esecuzione più di due anni dopo la sua adozione, le autorità competenti dovranno accertare e valutare eventuali mutamenti di circostanze che possano essere intervenuti successivamente all'adozione della decisione di allontanamento, come pure l'effettività della minaccia che l'interessato rappresenta per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.

5. Le misure previste nei paragrafi da 1 a 4 di cui sopra saranno prese sulla scorta dei seguenti criteri:

a) dovranno essere adottate sulla base della legislazione in materia di ordine pubblico e di pubblica sicurezza nonché delle norme di regolamento vigenti in materia;

b) potranno essere revocate d'ufficio o su domanda di parte quando cessino di sussistere i motivi che hanno giustificato la loro adozione;

c) non potranno essere adottate per finalità economiche;

d) qualora vengano adottate per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, dovranno essere fondate esclusivamente sul comportamento personale di colui che ne è destinatario, il quale dovrà in ogni caso costituire una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società, e che sarà accertato, a cura dell'organo competente per la decisione, in base ai dati forniti dalle autorità di polizia, tributarie o giudiziarie coinvolte nel procedimento. La sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti.

(…)».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

8 Il sig. E è cittadino italiano. Il 14 aprile 2003 egli è stato registrato quale cittadino dell'Unione residente in Spagna.

9 Il 13 novembre 2013 la Subdelegazione del governo in Álava ha adottato, sulla base dell'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), del regio decreto n. 240/2007, una decisione che ordinava, per motivi di pubblica sicurezza, l'allontanamento del sig. E dal territorio del Regno di Spagna (in prosieguo: la «decisione di allontanamento»), con divieto di ritorno per un periodo di dieci anni, a motivo del fatto che il predetto era stato condannato con tre sentenze definitive a dodici anni di reclusione per delitti reiterati di abuso sessuale su minori, pena che egli stava scontando in un istituto penitenziario.

10 Il sig. E ha proposto un ricorso contro tale decisione dinanzi allo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Vitoria-Gasteiz (Tribunale amministrativo n. 3 di Vitoria-Gasteiz, Spagna). Il 12 settembre 2014, tale giudice ha respinto il ricorso summenzionato, dichiarando che la

decisione di allontanamento era debitamente motivata, tenuto conto in particolare della perizia psicologica redatta dall'istituto penitenziario nonché della situazione familiare ed economica dell'interessato nello Stato membro ospitante.

11 Il sig. E ha interposto appello contro quest'ultima decisione dinanzi al giudice del rinvio. Egli ha fatto valere, in particolare, che era detenuto da sei anni in esecuzione delle pene che gli erano state inflitte per delitti di abuso sessuale su minori. A suo avviso, tali circostanze impedivano di ritenere che egli costituisse, al momento dell'adozione della decisione di allontanamento, una minaccia reale e attuale per un interesse fondamentale della società.

12 Il giudice del rinvio afferma che il comportamento del sig. E è sufficientemente grave per essere qualificato come «minaccia per la pubblica sicurezza». Tuttavia, esso dubita che il predetto costituisca una minaccia reale ed attuale, in quanto si trova in stato di detenzione e gli resta da scontare un lungo periodo di condanna.

13 Dunque, il giudice del rinvio si interroga in merito alla conformità della decisione di allontanamento all'articolo 27, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/38.

14 Alla luce di tali circostanze, il Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Corte superiore di giustizia del Paese Basco, Spagna) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, in base al disposto dell'articolo 27, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/38, il sig. E, condannato a dodici anni di prigione per delitti reiterati di abuso su minori, costituisca una minaccia reale e attuale per la pubblica sicurezza, tenendo presente che egli si trova attualmente detenuto in prigione e che, avendo scontato sei anni di pena, gli restano ancora vari anni di reclusione da espiare prima di ottenere la libertà».

Sulla questione pregiudiziale

15 Con il suo quesito, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 27, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/38 debba essere interpretato nel senso che il fatto che una persona si trovi in stato di detenzione al momento dell'adozione della decisione di allontanamento, senza prospettive di liberazione in un prossimo futuro, esclude che il suo comportamento rappresenti, eventualmente, per un interesse fondamentale della società dello Stato membro ospitante, una minaccia dal carattere reale ed attuale.

16 In via preliminare, occorre ricordare che il diritto di soggiorno nell'Unione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari non è incondizionato, ma può essere subordinato alle limitazioni e alle condizioni previste dal Trattato nonché dalle disposizioni adottate ai fini della sua applicazione (v., in particolare, sentenze del 10 luglio 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punto 21, e del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 55).

17 A questo proposito, le limitazioni al diritto di soggiorno discendono, in particolare, dall'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, disposizione che consente agli Stati membri di limitare il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione o dei loro familiari, indipendentemente dalla loro cittadinanza, per motivi, in particolare, di ordine pubblico o di pubblica sicurezza (v. sentenze del 10 luglio 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punto 22, e del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 57).

18 Secondo una costante giurisprudenza, l'eccezione attinente all'ordine pubblico costituisce una deroga al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione o dei loro familiari, da intendersi in modo restrittivo e la cui portata non può essere determinata unilateralmente dagli Stati membri (v., in tal senso, sentenze

del 4 dicembre 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punto 18; del 27 ottobre 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punto 33; del 29 aprile 2004, Orfanopoulos e Oliveri, C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, punto 65, nonché del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 58).

19 Come risulta dall'articolo 27, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2004/38, per essere giustificati, i provvedimenti restrittivi del diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, segnatamente quelli adottati per motivi di ordine pubblico, devono rispettare il principio di proporzionalità ed essere adottati esclusivamente in considerazione del comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati (sentenza del 13 settembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 59).

20 A questo proposito, occorre rilevare che, a norma dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, lo sfruttamento sessuale dei minori rientra tra le sfere di criminalità particolarmente grave presentanti una dimensione transnazionale nelle quali è previsto l'intervento del legislatore dell'Unione. Pertanto, gli Stati membri sono legittimati a considerare che reati quali quelli contemplati dall'articolo 83, paragrafo 1, secondo comma, TFUE configurano una lesione particolarmente grave di un interesse fondamentale della società, il cui rischio di reiterazione rappresenta una minaccia diretta per la tranquillità e la sicurezza fisica della popolazione ed è pertanto suscettibile di ricadere sotto la nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» atti a giustificare un provvedimento di allontanamento ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, a condizione che le modalità con le quali tali reati sono stati commessi presentino caratteristiche particolarmente gravi, aspetto questo che spetta al giudice del rinvio verificare sulla base di un esame individuale della fattispecie sottoposta alla sua cognizione (v., in tal senso, sentenza del 22 maggio 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punto 33).

21 Tuttavia, l'eventuale constatazione, da parte del giudice del rinvio, secondo i valori propri dell'ordinamento giuridico dello Stato membro cui esso appartiene, che reati del tipo di quelli commessi dal sig. E rappresentano una minaccia siffatta non deve necessariamente portare all'allontanamento della persona in questione (v., per analogia, sentenza del 22 maggio 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punto 29).

22 Infatti, risulta dal tenore letterale dell'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 che i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in considerazione del comportamento personale della persona in questione.

23 Inoltre, l'articolo 27, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva sopra citata subordina qualsiasi provvedimento di allontanamento alla circostanza che tale comportamento rappresenti una minaccia reale ed attuale per un interesse fondamentale della società o dello Stato membro ospitante, constatazione questa che implica, in generale, l'esistenza, nell'individuo in questione, di una tendenza a mantenere tale comportamento in futuro (sentenza del 22 maggio 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punto 30).

24 Orbene, il fatto che la persona in questione si trovi in stato di detenzione al momento dell'adozione della decisione di allontanamento, senza prospettive di liberazione per diversi anni a venire, non può essere considerato come correlato al comportamento personale della persona di cui trattasi.

25 Occorre inoltre rilevare che l'articolo 33, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 prevede la possibilità, per lo Stato membro ospitante, di adottare, nel rispetto segnatamente delle condizioni risultanti dall'articolo 27 della medesima direttiva, un provvedimento di allontanamento a titolo di misura accessoria ad una pena detentiva. Il legislatore dell'Unione ha dunque espressamente previsto la possibilità per gli Stati membri di adottare un provvedimento di allontanamento nei confronti di una persona condannata ad una pena privativa della libertà, qualora sia dimostrato che il comportamento di quest'ultima rappresenta una minaccia reale ed attuale per un interesse fondamentale della società di tale Stato membro.

26 Occorre altresì rilevare che la Corte è già stata investita di questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva 2004/38, sollevate in procedimenti riguardanti una persona condannata ad una pena detentiva e che richiedevano l'esame delle condizioni in presenza delle quali il comportamento di tale persona poteva essere considerato idoneo a giustificare l'adozione di un provvedimento di allontanamento nei suoi confronti (v. sentenze del 23 novembre 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, nonché del 22 maggio 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300).

27 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 27, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che il fatto che una persona si trovi in stato di detenzione al momento dell'adozione della decisione di allontanamento, senza prospettive di liberazione in un prossimo futuro, non esclude che il suo comportamento rappresenti, eventualmente, per un interesse fondamentale della società dello Stato membro ospitante, una minaccia dal carattere reale ed attuale.

Sulle spese

28 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 (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 27, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, deve essere interpretato nel senso che il fatto che una persona si trovi in stato di detenzione al momento dell'adozione della decisione di allontanamento, senza prospettive di liberazione in un prossimo futuro, non esclude che il suo comportamento rappresenti, eventualmente, per un interesse fondamentale della società dello Stato membro ospitante, una minaccia dal carattere reale ed attuale.

Firme