

**ADiM**  
Accademia Diritto e Migrazioni



**UNIVERSITÀ**  
DEGLI STUDI DELLA  
**TUSCIA**

**ANNUARIO ADiM**  
**2020**

*Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*

A cura di

Alessandro Bufalini  
Giulia Del Turco  
Francesco Luigi Gatta  
Mario Savino  
Flavio Valerio Virzi  
Daniela Vitiello

Questo volume è stato realizzato con il contributo economico del Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici (DISTU) dell'Università della Tuscia, nell'ambito del Progetto di eccellenza 2018-2022. L'iniziativa è promossa dall'Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM), rete scientifica che riunisce studiosi italiani e stranieri impegnati in attività ricerca e formazione in materia di immigrazione.

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2021  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
979-12-5976-074-6

REVOCA DELLO STATO DI LUNGO SOGGIORNANTE  
E ORDINE PUBBLICO:  
SECONDO TENTATIVO PER LE CORTI SPAGNOLE

Virginia Passalacqua\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea. – 3. La tutela rafforzata dei lungo-soggiornanti. – 4. Il conflitto tra le corti spagnole. – 5. Conclusione.

1. *Introduzione*

L’11 giugno 2020, la Corte di giustizia dell’UE ha pubblicato la sua sentenza nel caso di WT, cittadino di paese terzo a cui era stato notificato un ordine di espulsione dalle autorità spagnole in ragione di alcune sue condanne in materia penale.<sup>1</sup> WT ha contestato detta espulsione in quanto, a suo avviso, sarebbe incompatibile con il suo status di lungo-soggiornante poiché la decisione aveva carattere automatico, mentre la Direttiva 2003/109 prevede che vi sia una valutazione caso per caso.<sup>2</sup> A prima vista la questione pregiudiziale sembra semplicemente riproporre la questione sollevata nel caso López Pastuzano, C-636/16<sup>3</sup>; ma a uno sguardo più attento emerge che dietro alla controversia si cela un più complesso conflitto tra corti spagnole capaci di mettere a rischio l’effettiva applicazione del diritto dell’Unione.

WT è un cittadino del Marocco, residente in Spagna da più di dieci anni e titolare di un permesso di soggiorno di lungo periodo. Nel 2016, a seguito di un controllo, la polizia spagnola ha scoperto che tra il 2011 e il 2014 WT era stato condannato a diverse pene, tra cui tre pene detentive superiori a un anno, e in conseguenza di ciò ha emanato un decreto di allontanamento nei suoi confronti in ottemperanza con l’art. 57 comma 2 della Ley Organica 4/2000.<sup>4</sup> WT ha contestato tale decisione, lamentando che le sue precedenti

\* Postdoctoral fellow presso l’Università di Torino e il Collegio Carlo Alberto.

<sup>1</sup> CGUE, sentenza del 11 giugno 2020, WT, C-448/19, EU:C:2020:467.

<sup>2</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, OJ L 16, 23.1.2004, p. 44-53.

<sup>3</sup> CGUE, sentenza del 7 dicembre 2017, López Pastuzano, C-636/16, EU:C:2017:949.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su inte-

condanne penali non potevano, da sole, giustificare il suo allontanamento anche alla luce del fatto che egli si era integrato nella società spagnola, ne aveva assimilato la cultura, e ivi aveva stabilito i suoi legami di tipo familiare e professionale.

Avverso la decisione di allontanamento, WT dapprima ha fatto ricorso dinanzi al Tribunale Amministrativo n. 1 di Guadalajara, che lo ha ritenuto infondato, dopodiché ha proposto ulteriore appello davanti alla Corte Superiore di giustizia di Castiglia-La Mancia. Quest'ultima ha rilevato la sussistenza di un possibile conflitto tra il diritto spagnolo, così come interpretato dalla Corte Suprema e applicato dall'amministrazione spagnola, e il diritto dell'Unione europea, in particolare con la Direttiva 2003/109 sullo status dei soggiornanti di lungo periodo come interpretata dalla Corte di Giustizia nei casi di *Ziebell* e *López Pastuzano*.<sup>5</sup>

Per dirimere tale conflitto, la Corte Superiore di giustizia di Castiglia-La Mancia ha deciso di sospendere il procedimento e di sollevare la seguente questione pregiudiziale: è compatibile con l'articolo 12 della Direttiva 2003/109 l'espulsione «automatica» (vale a dire senza valutazione della situazione personale, familiare, sociale o lavorativa) di un titolare di permesso di lungo periodo per il fatto che questi abbia commesso un reato punito con una pena privativa della libertà di almeno un anno?

## 2. *La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea*

Come spesso accade, la Corte di giustizia ha cominciato la sua sentenza con una premessa di metodo, mettendo in chiaro come non sia suo compito pronunciarsi sulla compatibilità delle sentenze della Corte suprema spagnola con il diritto dell'Unione, ma che a lei spetta solo l'interpretazione di quest'ultimo. Alla luce di ciò, la Corte ha riformulato la domanda nel senso di chiarire se il diritto dell'Unione, e in particolare l'art. 12 della Direttiva

gración social, dell'11 gennaio 2000 (BOE n. 10, del 12 gennaio 2000, pag. 1139) all'art. 57 comma 2 recita: «Costituisce altresì causa di allontanamento, previo esperimento del corrispondente procedimento amministrativo, la condanna dello straniero, in Spagna o al di fuori, per un comportamento doloso che è costitutivo [in Spagna] di un reato punito con una pena privativa della libertà personale superiore a un anno, salvo che i precedenti penali siano stati cancellati dal casellario giudiziale.»

<sup>5</sup> CGUE, sentenza dell'8 dicembre 2011, *Ziebell*, C-371/08, EU:C:2011:809; CGUE, sentenza del 7 dicembre 2017, *López Pastuzano*, C-636/16, EU:C:2017:949.

2003/109, «osti ad una giurisprudenza nazionale avente la portata che tale giudice attribuisce alle citate sentenze del Tribunal Supremo (Corte suprema)».

La Corte suprema spagnola, in due sentenze del 19 e 27 febbraio 2019, aveva considerato legittime le espulsioni automatiche dei cittadini stranieri lungo-soggiornanti sulla base della Direttiva europea 2001/04, che disciplina il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione tra gli Stati membri dell'UE.<sup>6</sup> Questa Direttiva specifica che vanno eseguite le decisioni di allontanamento che sono state adottate o per motivi connessi alla violazione di norme di ingresso e residenza, o per motivi di ordine pubblico e sicurezza nazionale (art. 3 lettere a) e b)). In questo secondo caso, la decisione può far seguito alla «condanna del cittadino di un paese terzo da parte dello Stato membro autore per un reato punibile con una pena privativa della libertà di almeno un anno» (art. 3(a)).

Secondo la ricostruzione della corte del rinvio, la Corte Suprema spagnola, deducendo dalla Direttiva 2001/04 che fosse legittimo espellere automaticamente qualsiasi cittadino di stato terzo autore di reato punito con pena privativa della libertà di almeno un anno, ancorché titolare di permesso di lungo periodo, avrebbe tratto delle conclusioni errate in diritto. In particolare, la Corte del rinvio riteneva problematico il fatto che l'automatismo della decisione precludesse ogni considerazione relativa agli elementi elencati dall'art. 12 della Direttiva 2003/109 (i.e. la durata soggiorno, l'età, le conseguenze per il lungo-soggiornante e per i suoi familiari, e i suoi vincoli con lo Stato membro di soggiorno o l'assenza di vincoli con il suo paese d'origine), nonostante fossero stati debitamente trasposti dalla legge spagnola (art. 57 comma 5 della Ley Orgánica).

La Corte di giustizia ha dapprima rammentato come si fosse già espressa sulla medesima disposizione del diritto spagnolo nel caso precedentemente menzionato di *López Pastuzano*. In quella occasione aveva dichiarato che l'articolo 12 della Direttiva 2003/109 osta a una normativa di uno Stato membro che non prevede l'applicazione delle condizioni di tutela contro l'allontanamento di un cittadino di stato terzo soggiornante di lungo periodo, qualsiasi sia il tipo di atto sulla base del quale veniva eseguita la decisione di allontanamento.

Per quanto riguarda la Direttiva 2001/40, citata dalla Corte Suprema

<sup>6</sup> Direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, OJ L 149, 2.6.2001, p. 34-36.

spagnola, la Corte di giustizia ha ritenuto che non fosse rilevante nella controversia oggetto di rinvio, e che comunque non potesse giustificare una diversa interpretazione della Direttiva 2003/109. Infatti, la Direttiva 2001/40 si applica solo in situazioni in cui uno stato membro deve riconoscere la decisione di allontanamento adottata da un altro stato membro, mentre la controversia che riguarda WT si è tutta svolta nello stesso stato membro (Spagna).

In conclusione, la Corte ha ribadito che l'art. 12 osta all'adozione di una decisione di allontanamento nei confronti di cittadino di paese terzo lungo-soggiornante che sia stata presa solamente sulla base di una condanna penale «senza stabilire se tale cittadino di un paese terzo costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza di tale Stato membro e senza considerare i vari elementi elencati al paragrafo 3 di detto articolo, vale a dire la durata del suo soggiorno nel territorio dello Stato membro di cui trattasi, la sua età, le conseguenze di un allontanamento per quest'ultimo e per i suoi familiari, nonché i vincoli con il paese di soggiorno o l'assenza di vincoli con il suo paese d'origine».

### 3. *La tutela rafforzata dei lungo-soggiornanti*

La vicenda in oggetto verte sullo status dei cittadini di stato terzo titolari di permesso di lungo periodo e sulle norme che disciplinano la loro espulsione. La Direttiva 2003/109, che ha introdotto la disciplina europea sul permesso di soggiorno di lungo periodo, è stata concepita sulla scia dei principi fissati durante il Consiglio di Tampere nel 1999, che professavano la necessità di un trattamento equo per i cittadini di stato terzo basato sull'idea di "civic citizenship" e sull'approssimazione tra lo status di cittadino di paese terzo e quello dei cittadini dell'Unione.<sup>7</sup> La Corte di Giustizia nelle sue decisioni ha per lo più aderito a tale *ethos*: pur non confermando del tutto l'idea di alcuni commentatori che si potessero estendere in via analogica alcuni diritti dei cittadini europei ai soggiornanti di lungo periodo,<sup>8</sup> ha fornito un'interpretazione garantista dei diritti dei lungo-soggiornanti conferiti dalla Direttiva.

<sup>7</sup> D. ACOSTA ARCARAZO, *Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership*, in *European Law Journal*, n. 21, 2, 2015, p. 200-219.

<sup>8</sup> A. WIESBROCK, *Granting Citizenship-Related Rights to Third-Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 14, 2012, p. 63-94.

Le norme della Direttiva 2003/109 che più si caratterizzano per tale tutela rafforzata, e che quindi costituiscono il cuore di questo «quasi-citizenship status»,<sup>9</sup> sono fondamentalmente due. La prima è quella che troviamo all'articolo 11, che concede ai soggiornanti di lungo periodo il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali in tutta una serie di campi fondamentali per la vita nello stato membro, come lavoro, istruzione e accesso alle prestazioni sociali.<sup>10</sup> La seconda norma la troviamo all'articolo 12 ed è oggetto della sentenza in commento; questa prevede una tutela rafforzata contro l'espulsione, la quale non può essere decisa sulla base di motivi economici ma «esclusivamente se [il soggiornante di lungo periodo] costituisce una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza».

La Corte di giustizia, nel caso di *WT*, è stata chiamata a definire nuovamente i confini di tale tutela rafforzata per i lungo soggiornanti. In particolare, l'oggetto di discordia consiste nella definizione di chi costituisce una «minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza» e fino a che punto tale definizione deve prendere in considerazione le circostanze personali dell'individuo. Possono le autorità dello stato membro stabilire che un cittadino straniero lungo soggiornante costituisce una minaccia di quel tenore esclusivamente sulla base di una condanna penale e senza considerare il percorso di integrazione svolto?

La Corte di giustizia nel caso di *WT* ha risposto negativamente a tale quesito, sottraendo di fatto alla discrezionalità degli stati membri una parte importante della definizione di minaccia all'ordine pubblico e pubblica sicurezza. Quando si tratta di cittadini lungo soggiornanti, la Corte non ammette automatismi, ma richiede che si applichi una valutazione caso per caso, che prenda in considerazione anche il percorso di integrazione svolto dal singolo.

#### 4. *Il conflitto tra le corti spagnole*

La pronuncia della Corte di giustizia era alquanto prevedibile alla luce delle sue precedenti sentenze. Tuttavia il caso riveste un certo interesse se

<sup>9</sup> D. KOCHENOV-M. VAN DEN BRINK, *Pretending There Is No Union: Non-Derivative Quasi-Citizenship Rights of Third-Country Nationals in the EU*, in D. THYM, M. ZOETEWIJ TURHAN (a cura di), *Degrees of Free Movement and Citizenship*, Social Science Research Network, Rochester, NY, 2014 The Hague.

<sup>10</sup> CGUE, sentenza del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233.

situato nel contesto nazionale di provenienza: infatti, il testo della domanda pregiudiziale nel caso di *WT* e una ricerca nel database della Corte di giustizia rivelano che questo rinvio pregiudiziale è sintomo di un più esteso conflitto tra corti sullo status di lungo soggiornante in Spagna.<sup>11</sup> Infatti, nella sua domanda pregiudiziale, la Corte superiore di giustizia di Castiglia-La Mancia fa esplicito riferimento ad un cambio di indirizzo nella giurisprudenza della Corte Suprema, riportando alcuni paragrafi dalle sue recenti sentenze del 2019 in cui definisce le condanne penali superiori a un anno come automaticamente sufficienti a dimostrare “un chiaro pregiudizio per l’ordine pubblico e la pace sociale” e una “mancanza di radicamento” nella società ospitante. Il giudice a quo, essendo vincolato al rispetto delle sentenze della Corte suprema ma non condividendo la sua lettura, si è trovato in difficoltà e ha deciso di sollevare non solo una questione pregiudiziale, ma sei, tutte sullo stesso dubbio interpretativo.<sup>12</sup>

Le sentenze della Corte Suprema spagnola non hanno messo in difficoltà solo la Corte superiore di giustizia di Castiglia-La Mancia. Infatti, poco dopo la sentenza di *WT* la Corte di giustizia si è pronunciata anche nel caso di *UT e SI*, rinviato dal *Juzgado Contencioso-Administrativo n. 17 de Barcelona*, e vertente anch’esso sull’interpretazione della Direttiva 2003/109, ma stavolta sui requisiti per l’acquisizione dello status di lungo soggiornante.<sup>13</sup> La questione verteva nuovamente sul concetto di ordine pubblico e di radicamento, e chiedeva se fosse compatibile con il diritto dell’Unione l’interpretazione della Corte Suprema spagnola che nega automaticamente l’acquisizione dello status di lungo soggiornante ai richiedenti che abbiano precedenti penali (nel caso di *UT*, una guida in stato di ebbrezza). Non sorprende che anche in questo caso la risposta della Corte di giustizia abbia contraddetto la Corte Suprema Spagnola: in materia di minaccia all’ordine pubblico e alla pubblica sicurezza non sono ammesse valutazioni automatiche, ma vanno tenute in considerazione le circostanze individuali del richiedente, tra cui la durata del

<sup>11</sup> Subdelegación del Gobierno en Guadalajara, Domanda di pronuncia pregiudiziale del 12 giugno 2019, *WT*, C-448/19.

<sup>12</sup> CGUE, Ordinanza del presidente della Corte del 29 luglio 2020, *PO*, C-531/19, EU:C:2020:619; CGUE, Ordinanza del presidente della Corte del 24 luglio 2020, *RQ*, C-533/19, EU:C:2020:614; CGUE, Ordinanza del presidente della Corte del 24 luglio 2020, *SR*, C-534/19, EU:C:2020:615; CGUE, Ordinanza del presidente della Corte del 16 luglio 2020, *DX*, C-549/19, EU:C:2020:612; CGUE, Ordinanza del presidente della Corte del 17 luglio 2020, *LP*, C-567/19, EU:C:2020:613.

<sup>13</sup> CGUE, Sentenza del 3 settembre 2020, *UT e SI*, C-503/19 e C-592/19, EU:C:2020:629.



suo soggiorno, il tipo di reato commesso e l'entità della minaccia agli interessi pubblici.<sup>14</sup> Visto che ad oggi non esistono procedimenti di infrazione aperti dalla Commissione europea contro la Spagna sull'applicazione della Direttiva 2003/109, l'unico modo che le corti spagnole hanno per garantire l'effettivo rispetto dei diritti degli (aspiranti) lungo soggiornanti è quello di effettuare rinvio alla Corte di giustizia, che si sta dimostrando fedele alla sua giurisprudenza.

### 5. *Conclusion*

Il rinvio spagnolo nel caso di *WT* ripropone una classica questione di diritto degli stranieri: quale ruolo hanno le valutazioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza nella definizione del vincolo che lega lo straniero e lo stato di residenza? Può la commissione di un reato giustificare l'automatica rescissione di tale vincolo? Diversi stati europei negli ultimi anni hanno introdotto degli automatismi espulsivi nei loro ordinamenti, ma tale scelta è stata contrastata da alcune corti nazionali e supranazionali che hanno invece invocato l'adozione di un "rights-based approach": questo esige un bilanciamento tra l'interesse statale di allontanare lo straniero pericoloso (o presunto tale) e l'interesse di quest'ultimo a preservare il complesso di vincoli familiari, sociali ed economici che, con il trascorrere del tempo, ha creato nello stato ospitante.<sup>15</sup>

Nel contesto di questo dibattito, e nello specifico per quanto riguarda i diritti degli stranieri lungo soggiornanti, la Corte di giustizia aveva assunto una posizione chiara fin dai casi di *Ziebell* e *López Pastuzano*. Ivi aveva stabilito che i lungo soggiornanti, pur non possedendo gli stessi diritti dei cittadini dell'Unione, godono di una tutela che gradualmente, con il passare degli anni e in considerazione del loro percorso di integrazione, si rafforza. Nel caso di *WT*, la Corte di giustizia è dovuta tornare sulla questione a causa del mancato rispetto delle sue pronunce da parte della Corte suprema spagnola, e ha ribadito che i cittadini stranieri lungo soggiornanti godono di una tutela rafforzata e non possono essere espulsi automaticamente in conseguenza di una loro condanna penale. Tale interpretazione ridisegna il patto tra stato nazionale e straniero, il quale si arricchisce di una tutela crescente di matrice

<sup>14</sup> CGUE, *UT e SI*, C-503/19 e C-592/19, paragrafo 38.

<sup>15</sup> M. SAVINO, *The right to stay as a fundamental freedom? The demise of automatic expulsion in Europe*, in *Transnational Legal Theory*, n. 7, 1, 2016, p. 70-94.

europea che la Corte di giustizia è chiamata a far rispettare, anche contrastando le resistenze di alcune corti nazionali.