

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

7 dicembre 2017 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – Direttiva 2003/109/CE – Articolo 12 – Adozione di una decisione di allontanamento nei confronti di un soggiornante di lungo periodo – Elementi da prendere in considerazione – Normativa nazionale – Mancata presa in considerazione di tali elementi – Compatibilità»

Nella causa C-636/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dallo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 1 de Pamplona (tribunale amministrativo n. 1 di Pamplona, Spagna), con decisione del 2 dicembre 2016, pervenuta in cancelleria il 9 dicembre 2016, nel procedimento

Wilber López Pastuzano

contro

Delegación del Gobierno en Navarra,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da J. Malenovský, presidente di sezione, M. Safjan e M. Vilaras (relatore), giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per Wilber López Pastuzano, da E. Santos Huamán e J.L. Rodríguez Candela, abogados;
- per il governo spagnolo, da J. García-Valdecasas Dorrego, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da C. Cattabriga e S. Pardo Quintillán, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 12 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).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Wilber López Pastuzano e la Delegación del Gobierno en Navarra (delegazione del governo a Navarra, Spagna) relativamente ad una decisione adottata da quest'ultima, il 29 giugno 2015, che disponeva l'allontanamento del sig. López Pastuzano dal territorio spagnolo (in prosieguo: la «decisione del 29 giugno 2015»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 A termini del considerando 16 della direttiva 2003/109:

«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».

- 4 L'articolo 12, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2003/109, è del seguente tenore:

«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.

2. La decisione di cui al paragrafo 1 non è motivata da ragioni economiche.

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 d'origine.

(...)».

Diritto spagnolo

- 5 La Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (legge organica n. 4/2000 sui diritti e sulle libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale), dell'11 gennaio 2000 (BOE n. 10, del 12 gennaio 2000), nella sua versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «legge organica n. 4/2000»), disciplina, al titolo III, «le violazioni in materia di diritto degli stranieri e il relativo regime sanzionatorio»:

- 6 L'articolo 57, contenuto nel suddetto titolo III, è formulato come segue:

«1. Se i trasgressori sono stranieri e la condotta di cui trattasi può essere qualificata come violazione “gravissima” o “grave”, ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 1, lettere a), b), c), d) ed f), della presente legge organica, l'ammenda può essere sostituita, tenendo conto del principio di proporzionalità, dall'allontanamento dal territorio spagnolo, previo svolgimento del corrispondente procedimento amministrativo e tramite una decisione motivata recante valutazione dei fatti che integrano la violazione.

2. 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 nel nostro paese è costitutivo 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.

3. Le sanzioni dell'allontanamento e dell'ammenda non possono in nessun caso essere applicate cumulativamente.

4. L'allontanamento comporta, in ogni caso, l'annullamento di qualsiasi autorizzazione che consenta di soggiornare legalmente in Spagna, nonché l'archiviazione di qualsiasi procedimento avente ad oggetto il permesso di soggiorno o di lavoro in Spagna per lo straniero allontanato. L'allontanamento potrà comunque essere revocato in presenza delle condizioni previste dalla normativa.

(...)

5. La sanzione dell'allontanamento non potrà essere applicata, salvo che la violazione commessa sia quella prevista all'articolo 54, paragrafo 1, lettera a), o si tratti di una recidiva infrannuale di una violazione della stessa natura sanzionabile con l'allontanamento, agli stranieri rientranti nei seguenti casi:

(...)

b) Soggiornanti di lungo periodo. Prima di emanare un provvedimento di allontanamento nei confronti del soggiornante di lungo periodo, dovrà tenersi in considerazione la durata del suo soggiorno in Spagna e i vincoli creati [con la Spagna], l'età, le conseguenze per l'interessato e per i suoi familiari e i vincoli con il paese nel quale verrà allontanato.

(...)».

Causa principale e questione pregiudiziale

7 In base alle indicazioni fornite dal giudice del rinvio, il sig. López Pastuzano, cittadino colombiano, in data 13 ottobre 2013 otteneva il permesso di soggiorno di lungo periodo in Spagna. Il 29 aprile 2014, veniva condannato a due pene detentive, rispettivamente di dodici e tre mesi. Il 27 gennaio 2015, veniva incarcerato presso il Centro Penitenciaro Pamplona I (istituto penitenziario di Pamplona I, Spagna). Successivamente, veniva aperto un procedimento amministrativo di allontanamento nei suoi confronti.

8 Dopo aver istruito tale procedimento, la delegazione del governo a Navarra adottava la decisione del 29 giugno 2015. Essa conteneva un divieto di ingresso in Spagna di cinque anni e il ritiro del permesso di soggiorno di lungo periodo. Tale decisione si fondava sui presupposti di applicazione della causa di allontanamento prevista all'articolo 57, paragrafo 2, della legge organica 4/2000.

9 Il 28 settembre 2015, il sig. López Pastuzano proponeva ricorso contro suddetta decisione dinanzi allo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 1 de Pamplona (tribunale amministrativo n. 1 di Pamplona, Spagna).

10 Il giudice del rinvio indica che l'ordinamento giuridico spagnolo prevede due diverse modalità di allontanamento amministrativo di un cittadino straniero, vale a dire, da un lato, l'allontanamento come sanzione inflitta per la commissione di determinate violazioni amministrative, fattispecie prevista dall'articolo 57, paragrafo 1, della legge organica 4/2000, e, dall'altro, l'allontanamento come conseguenza derivante per legge dalla condanna a una pena privativa della libertà personale

superiore a un anno per atto doloso, in applicazione dell'articolo 57, paragrafo 2, della stessa legge organica.

- 11 Secondo il giudice del rinvio, l'articolo 57, paragrafo 5, della legge organica 4/2000 traspone in diritto spagnolo l'articolo 12 della direttiva 2003/109 e impone l'obbligo di prendere in considerazione, prima di adottare una decisione di allontanamento di un soggiornante di lungo periodo, le circostanze personali di quest'ultimo, vale a dire la durata del suo soggiorno in Spagna e i vincoli creati con tale Stato membro, la sua età, le conseguenze per l'interessato e per i suoi familiari, nonché i vincoli con il paese verso il quale verrà allontanato.
- 12 Il giudice del rinvio rileva che la nozione di «sanzione dell'allontanamento», impiegata all'articolo 57, paragrafo 5, della legge organica 4/2000, è stata interpretata dalla giurisprudenza prevalente dei Tribunales Superiores de Justicia (Corti superiori di giustizia, Spagna) come relativa unicamente alle decisioni di allontanamento adottate per sanzionare determinate violazioni amministrative e non alle decisioni adottate nei confronti di un soggiornante di lungo periodo condannato ad una pena privativa della libertà personale superiore a un anno.
- 13 Nel caso di specie, poiché il sig. López Pastuzano era stato condannato a una pena privativa della libertà superiore a un anno, la decisione del 29 giugno 2015 sottolinea che, in un caso simile, l'allontanamento non si configura come sanzione per aver commesso una violazione amministrativa, cosicché non si applica l'articolo 57, paragrafo 5, della legge organica 4/2000.
- 14 Il giudice del rinvio ritiene, peraltro, che sia necessario, per risolvere la causa sottoposta al suo esame, conoscere la portata della tutela contro l'allontanamento di un soggiornante di lungo periodo, prevista dall'articolo 12 della direttiva 2003/109. Più in dettaglio, tale giudice vorrebbe sapere se la nozione di «decisione di allontanamento», ai sensi di tale articolo, sia da intendere come relativa a qualsiasi decisione amministrativa di allontanamento, indipendentemente dalla sua natura e dalle modalità giuridiche della sua adozione, e se suddetto articolo sia compatibile con una disposizione come quella dell'articolo 57, paragrafo 5, della legge organica 4/2000, che limita la tutela contro l'allontanamento dei soggiornanti di lungo periodo a un tipo specifico di decisione amministrativa di allontanamento, escludendo le altre.
- 15 In tale contesto, lo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 1 de Pamplona (tribunale amministrativo n. 1 di Pamplona) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 12 della direttiva [2003/109] debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale come quella oggetto della controversia principale, come interpretata dalla giurisprudenza, che non prevede l'applicazione delle condizioni della tutela contro l'allontanamento di un cittadino [di uno Stato terzo] soggiornante di lungo periodo rispetto a qualsiasi provvedimento amministrativo di allontanamento, qualunque ne sia la natura o la modalità giuridica, ma che limita l'ambito di applicazione di tali condizioni soltanto a una determinata modalità di allontanamento».

Sulla questione pregiudiziale

Sulla ricevibilità

- 16 Nelle osservazioni scritte presentate alla Corte, il governo spagnolo ha sostenuto che la giurisprudenza nazionale, citata dal giudice del rinvio, è minoritaria e che la maggior parte dei Tribunales Superiores de Justicia (Corti superiori di giustizia) ritiene che la misura di allontanamento prevista all'articolo 57, paragrafo 2, della legge organica 4/2000, non possa, in nessun caso, essere imposta in modo automatico ai cittadini stranieri in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata, ma che sia necessario, prima di adottare tale misura, verificare i criteri previsti al paragrafo 5, lettera b), di tale articolo. Tale governo ha aggiunto che da due recenti

sentenze del Tribunal Constitucional (Corte costituzionale, Spagna) risulta che la protezione dei diritti fondamentali dell'interessato, prevista dalla costituzione spagnola, impone che si tenga conto, prima dell'adozione di una misura di allontanamento nei confronti di un cittadino straniero soggiornante di lungo periodo, della situazione personale e familiare di quest'ultimo.

17 In tale contesto, il governo spagnolo ritiene che, in realtà, la questione posta dal giudice del rinvio riguardi l'interpretazione non del diritto dell'Unione ma del diritto nazionale.

18 A tal riguardo, occorre, tuttavia, constatare che la questione pregiudiziale, come formulata dal giudice del rinvio, non riguarda l'interpretazione del diritto spagnolo, rispetto alla quale la Corte non è competente, ma l'interpretazione del diritto dell'Unione, che rientra nella competenza della Corte.

19 Orbene, va ricordato che, secondo costante giurisprudenza della Corte, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (v., in particolare, sentenze del 24 giugno 2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, punto 30 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 21 maggio 2015, *Verder LabTec*, C-657/13, EU:C:2015:331, punto 29).

20 Nel caso di specie, emerge dalle spiegazioni fornite dal giudice del rinvio, da un lato, che per adottare la decisione del 29 giugno 2015 l'autorità nazionale competente si era basata su un'interpretazione dell'articolo 57, paragrafo 5, della legge organica n. 4/2000, secondo la quale tale disposizione non è applicabile in un caso come quello del sig. López Pastuzano e, dall'altro, che tale interpretazione è quella accolta almeno da una parte dei giudici nazionali competenti.

21 In tale contesto, non risulta in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione sollecitata non abbia alcun rapporto con la realtà effettiva o l'oggetto del procedimento principale o che il problema abbia natura ipotetica. Pertanto, la questione pregiudiziale è ricevibile.

Nel merito

22 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2003/109 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa di uno Stato membro che, come interpretata da una parte degli organi giurisdizionali di tale Stato, non prevede l'applicazione delle condizioni di tutela contro l'allontanamento di un cittadino di uno Stato terzo soggiornante di lungo periodo con riferimento a tutte le decisioni amministrative di allontanamento, indipendentemente dalla natura o dalle modalità giuridiche di tale misura.

23 Occorre rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'obiettivo principale della direttiva 2003/109 è l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri (sentenze del 26 aprile 2012, *Commissione/Paesi Bassi*, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 66, nonché del 2 settembre 2015, *CGIL e INCA*, C-309/14, EU:C:2015:523, punto 21).

24 A tal fine, come indicato al considerando 16 della summenzionata direttiva, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che il soggiornante di lungo periodo dovrebbe godere di una tutela rafforzata contro l'espulsione.

25 In tal senso, a termini dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2003/109, gli Stati membri possono quindi adottare una decisione di allontanamento nei confronti di un soggiornante di lungo

periodo soltanto qualora egli costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.

- 26 Inoltre, l'articolo 12, paragrafo 3, di tale direttiva enuncia che, prima di emanare un provvedimento di allontanamento nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo, soggiornante di lungo periodo, lo Stato membro considera la durata del soggiorno nel suo territorio, l'età dell'interessato, le conseguenze per quest'ultimo e per i suoi familiari, nonché i vincoli con il paese di soggiorno o l'assenza di vincoli con il paese d'origine. È pertanto indifferente che una siffatta misura sia stata pronunciata come sanzione amministrativa o sia la conseguenza di una condanna penale.
- 27 La Corte ha già sottolineato, peraltro, nella sua sentenza dell'8 dicembre 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punti 82 e 83), che tali decisioni non possono essere emanate automaticamente a seguito di una condanna penale, ma richiedono una valutazione caso per caso che deve, in particolare, vertere sugli elementi menzionati al paragrafo 3 del summenzionato articolo.
- 28 Di conseguenza, una decisione di allontanamento non può essere adottata nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo, soggiornante di lunga durata, unicamente in ragione del fatto che è stato condannato a una pena privativa della libertà personale superiore a un anno.
- 29 In considerazione di tutto quanto precede, alla questione sollevata occorre rispondere che l'articolo 12 della direttiva 2003/109 deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa di uno Stato membro che, come interpretata da una parte degli organi giurisdizionali di tale Stato, non prevede l'applicazione delle condizioni di tutela contro l'allontanamento di un cittadino di uno Stato terzo soggiornante di lungo periodo con riferimento a tutte le decisioni amministrative di allontanamento, indipendentemente dalla natura o dalle modalità giuridiche di tale misura.

Sulle spese

- 30 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 (Ottava Sezione) dichiara:

L'articolo 12 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, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa di uno Stato membro che, come interpretata da una parte degli organi giurisdizionali di tale Stato, non prevede l'applicazione delle condizioni di tutela contro l'allontanamento di un cittadino di uno Stato terzo soggiornante di lungo periodo con riferimento a tutte le decisioni amministrative di allontanamento, indipendentemente dalla natura o dalle modalità giuridiche di tale misura.

Firme

* Lingua processuale: lo spagnolo.