
ADiM BLOG
Novembre 2021
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

CGUE, Grande Sezione, Sentenze del 22 giugno 2021, *Ordre des barreaux francophones and germanophone e altri*, C-718/19, ECLI:EU:C:2021:505 e *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506

***La perdita del diritto di soggiorno per il cittadino europeo:
la CGUE ritorna sul tema e chiarisce i suoi limiti***

Claudio Di Maio

Docente a contratto di Diritto dell'Unione europea
Università della Calabria

Parole chiave

Cittadinanza europea, diritto di soggiorno, espulsione, ordine pubblico, libera circolazione.

Abstract

Attraverso le cause C-718/19 e C-719/19, la Corte di giustizia è intervenuta per chiarire con maggiore dettaglio in quali situazioni uno Stato membro dell'UE può procedere all'espulsione di un cittadino europeo e quali misure possono essere intraprese per rendere effettivo questo provvedimento; i giudici di Lussemburgo hanno inoltre stabilito i criteri per cui il diritto di soggiorno può considerarsi realmente concluso e, quindi, le possibili ricadute sull'acquisto di una nuova autorizzazione alla permanenza nel territorio, ai sensi degli articoli 6 par.1 e 7 della Direttiva 2004/38/CE.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. *Causa C-718/19: misure relative all'espulsione del cittadino dell'UE*

L'art. 21 del TFUE riconosce per tutti i cittadini dell'Unione europea il diritto di circolare liberamente e di stabilirsi all'interno di uno degli Stati membri. Tali libertà sono attuate attraverso la nota [direttiva 2004/38/CE](#), che è stata più volte oggetto di interpretazione da parte dei giudici di Lussemburgo. Nel presente commento, si prenderanno in esame due casi distinti ma assimilabili tra loro nei quali la CGUE contribuisce a chiarire alcuni aspetti essenziali della suddetta normativa: nel primo caso, la decisione riguarda la cessazione del diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione per motivi di ordine pubblico e, in particolare, le misure previste dal legislatore nazionale volte a garantire l'esecuzione del decreto di espulsione; nel secondo caso, invece, i giudici di Lussemburgo sono chiamati ad analizzare alcuni aspetti pratici riguardanti l'ordine di allontanamento dal territorio dello Stato per i cittadini europei e, parimenti, la possibilità per gli stessi di godere di un nuovo diritto di soggiorno nel Paese membro ospitante, dopo l'esecuzione di tale decisione.

La decisione nella [Causa C-718/19](#) riunisce due questioni pregiudiziali, sottoposte ai giudici di Lussemburgo dalla Corte costituzionale belga e scaturite in virtù di due richieste di annullamento della [legge nazionale del 24 febbraio 2017](#) che disciplina l'ammissione, il soggiorno, lo stabilimento e l'eventuale espulsione degli stranieri per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato. Il suddetto testo normativo recepisce la [direttiva 2008/115](#) e, in particolare, il diritto degli Stati membri, purché non siano presenti altre misure di diversa portata, di trattenere i cittadini di Paesi terzi in vista del loro allontanamento per un periodo che va da sei a un massimo di dodici mesi (art. 15); tale misura, nella legislazione belga appena indicata, viene disposta in maniera simile anche per i cittadini dell'Unione e i loro familiari.

Nei confronti di tale legge hanno presentato ricorso le associazioni *Ordre des barreaux francophones e germanophone* e *Association pour le droit des Étrangers*, contestando le previsioni relative al periodo di tempo previsto per i cittadini dell'UE al fine di abbandonare il territorio e per scongiurare un possibile rischio di fuga; allo stesso modo, le ricorrenti si sono opposte alle misure che riguardano i cittadini europei che si sono sottratti a una decisione di espulsione per motivi di ordine pubblico o sicurezza e, per questo, possono essere soggetti a misure detentive per la durata stabilita dallo stesso provvedimento.

La Corte costituzionale belga, adita sulla questione, ha presentato un rinvio pregiudiziale alla CGUE chiedendo se gli artt. 20 e 21 TFUE e la direttiva 2004/38 ostino a una disposizione nazionale che, in recepimento dell'art. 7, paragrafo 3, della direttiva 2008/115, stabilisce che le misure di prevenzione del rischio di fuga nei confronti dei cittadini europei possano essere adottate durante il periodo previsto per l'abbandono del territorio e in virtù di un provvedimento di espulsione per motivi di ordine pubblico; parimenti, i giudici nazionali

hanno chiesto la conformità con il diritto dell'UE della legge belga del 2017, ove prevede che il mancato rispetto di un provvedimento di allontanamento da parte del cittadino europeo possa comportare un trattenimento per un massimo di otto mesi.

1.1 La decisione della Corte

Con la sua decisione del 22 giugno 2021, la Grande Camera ha esaminato le due questioni sollevate riferendosi direttamente all'ambito di applicazione dell'art. 27 della direttiva 2004/38, indicando preliminarmente che i suddetti quesiti non attengono alla disposizione relativa all'allontanamento del cittadino europeo *strictu sensu*, bensì alle misure che ogni Stato membro può intraprendere per darne esecuzione. La direttiva - argomentano i giudici - non indica in modo esplicito se gli Stati possano mettere in atto misure per dare garanzia all'espulsione nei termini indicati, né tantomeno indica se il trattenimento del soggetto possa avvenire dopo che il presente termine sia scaduto. È compito delle autorità nazionali, quindi, determinare le suddette misure, nel rispetto di quanto previsto dal diritto dell'Unione. Allo stesso tempo, la Corte fa presente che, nel caso di specie, la normativa nazionale equipara la situazione giuridica degli stranieri provenienti dai Paesi terzi a quella dei cittadini europei.

Partendo dalle [conclusioni](#) dell'avvocato generale, la CGUE interpreta il diritto dell'UE e stabilisce che, nel caso di specie, una legislazione nazionale che determini la possibilità di imporre misure preventive per scongiurare il pericolo di fuga, così come il trattenimento del cittadino europeo, costituisce una violazione degli artt. 20 e 21 TFUE, nonché della direttiva 2004/38: nonostante tali soggetti abbiano perso il diritto al soggiorno, la Corte riconosce una possibile restrizione alla libertà di circolazione di questi ultimi in altri Stati membri dell'Unione europea.

Come è noto, l'ordine di espulsione nei confronti del cittadino europeo è emesso ai sensi dell'art. 27 della direttiva 2004/38; per tale motivo, la Corte ha inteso vagliare se tali misure siano effettivamente giustificate e se rispettino il principio di proporzionalità. Rispetto alle azioni atte ad evitare l'allontanamento o la fuga del cittadino UE durante il periodo previsto per la partenza volontaria, i giudici riconoscono che queste ultime possono essere suffragate da motivi interni di ordine pubblico e di sicurezza. Tuttavia, la Corte ha anche modo di ribadire che, nell'emettere questi provvedimenti, è necessario tenere presente che la direttiva 2008/115 si riferisce ai soli cittadini provenienti dai Paesi terzi, mentre la direttiva 2004/38 contribuisce a rendere effettiva la libera circolazione dei cittadini europei che - ricordano i giudici - è una delle libertà fondamentali del mercato interno, come sancito dall'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali. Pertanto, le misure previste per i cittadini europei non devono essere meno favorevoli di quelle applicabili, attraverso la direttiva 2008/115, ai cittadini extra-europei.

Rispetto, invece, alle disposizioni che prevedono la detenzione dei soggetti europei e dei loro

familiari ai fini dell'espulsione per un periodo massimo di otto mesi, la Corte ammette la legittimità di queste azioni, se giustificate da motivi di sicurezza pubblica; tuttavia, nega il rispetto del principio di proporzionalità rispetto a quanto previsto dalla regolamentazione belga: in tal senso, e seguendo le argomentazioni dell'Avvocato generale, i giudici sostengono che nel caso di un cittadino europeo, l'espulsione comporta minori criticità, sia per quanto riguarda la cooperazione tra Stati membri, sia per ciò che concerne l'attestazione della nazionalità e l'organizzazione dei mezzi di ritorno rispetto ai soggetti provenienti da Paesi terzi; per questi motivi - conclude la Corte - sono incompatibili con il diritto dell'Unione le disposizioni dell'ordinamento belga rivolte ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che non ottemperano a un ordine di allontanamento, ove prevedono una detenzione della stessa durata prevista dalla direttiva 2008/115.

2. Causa C-719/19: espulsione del cittadino europeo e diritto di reingresso nello Stato membro

La decisione nella [causa C-719/19](#) è inerente alle stesse tematiche appena affrontate ma con specificità differenti. La questione riguarda la decisione di espellere FS, un cittadino polacco, da parte delle autorità dei Paesi Bassi; il soggetto non possedeva più i requisiti per ottenere un diritto di soggiorno superiore a tre mesi ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2004/38. L'ordine di espulsione, che prevedeva un periodo di quattro settimane per la partenza volontaria, è stato rispettato giacché FS veniva posto in arresto successivamente dalla polizia tedesca per taccheggio: in quell'occasione, il cittadino polacco affermava di risiedere in Germania ma di recarsi nei Paesi Bassi con frequenza per l'acquisto di stupefacenti. Lo stesso soggetto, dovendo presenziare ad una udienza del Tribunale olandese, il giorno prima veniva arrestato e preso in custodia per furto. FS veniva, quindi, posto in detenzione per motivi di ordine pubblico dalle autorità olandesi, per evitare che si sottraesse ai controlli delle autorità e consentire un'effettiva procedura di espulsione. In attesa di due distinti ricorsi da parte del soggetto nei confronti dell'espulsione e della detenzione, le misure sono state rispettivamente vietate e sospese.

Rispetto a questo caso, il Consiglio di Stato olandese ha ritenuto di adire la CGUE con rinvio pregiudiziale per sottoporre alcune questioni tra esse correlate: in primo luogo, il giudice nazionale chiede se un ordine di espulsione, emesso ai sensi dell'art. 15 della direttiva 2004/38, sia immediatamente esecutivo e perda di efficacia qualora il cittadino dell'UE abbia lasciato il territorio nel tempo previsto; in caso di responso positivo, si interroga in quali casi il soggetto ha la possibilità di acquisire un diritto di soggiorno ai sensi dell'art 6(1) della medesima direttiva e se lo Stato membro possa emettere un ulteriore ordine di espulsione; in caso di responso negativo, il giudice nazionale chiede alla Corte se e per quanto tempo il soggetto debba astenersi dal rientrare nel territorio dello Stato membro.

2.1 La decisione della Corte

Con la sentenza emessa il 22 giugno 2021, la CGUE ha osservato preliminarmente che la questione principale riguardava il diritto di reingresso, ex art. 6 della direttiva 2004/38, per il cittadino europeo colpito da un provvedimento di espulsione, ai sensi dell'art 15 della medesima direttiva. La Corte ha stabilito, *in primis*, di sondare se sia sufficiente la mera partenza fisica del cittadino dell'Unione dallo Stato membro ospitante affinché l'ordine di espulsione possa essere considerato come effettivo e, quindi, non possa più essere invocato dalle autorità nazionali. Rispetto a questo primo punto, i giudici di Lussemburgo rilevano come l'art. 15(1) della direttiva 2004/38 e le successive disposizioni siano insufficienti per dirimere tale questione. Tuttavia, esaminando l'obiettivo perseguito e il contesto normativo generale, la Corte sancisce che la semplice partenza dal territorio da parte del cittadino dell'UE non può essere assunta come criterio per considerare effettivo un ordine di espulsione, anche ai sensi di quanto stabilito dagli artt. 6, 7 e 14 della direttiva 2004/38; il semplice abbandono fisico del territorio - a parere dei giudici - darebbe luogo al soggiorno temporaneo di cui all'art. 6 senza alcun limite esplicito e renderebbe inefficace la presenza dei requisiti sanciti dall'art. 7 della [direttiva](#) in esame.

La CGUE stabilisce, quindi, che un cittadino dell'Unione deve non solo lasciare fisicamente il territorio dello Stato ospitante, bensì deve realmente ed effettivamente porre fine al suo soggiorno in tale territorio, di modo che, in caso di reingresso, non si possa ritenere che il suo soggiorno costituisca di fatto una continuazione del precedente. Successivamente, i giudici hanno inteso verificare l'esistenza e la natura di criteri per fare in modo che l'espulsione possa considerarsi effettiva: seguendo, anche in questo caso, le [conclusioni](#) dall'Avvocato generale Rantos, il quale obiettava il divieto di reingresso di tre mesi proposto dal governo, la Corte afferma che il tempo trascorso al di fuori dello Stato membro è solo uno dei criteri che determinano l'effettivo abbandono del territorio; insieme a questo - aggiungono i giudici - vanno considerate altre azioni quali la cancellazione da un registro anagrafico, la risoluzione di un contratto di locazione o di un contratto di fornitura di servizi pubblici, un trasloco, la cancellazione da un servizio di inserimento professionale, che costituiscano la prova che il cittadino dell'Unione abbia trasferito il centro dei suoi interessi personali, professionali o familiari in un altro Stato membro.

Infine, così come richiesto dal giudice del rinvio, la Corte si sofferma sul mancato rispetto di un atto di espulsione e sulla sua eventuale validità nel tempo: a tal proposito, i giudici concludono che lo Stato membro non è obbligato a emettere un nuovo provvedimento, sempre che le circostanze alla base dello stesso siano rimaste invariate. In caso contrario, sarà compito delle autorità nazionali valutare se sussiste un diritto di soggiorno, ai sensi dell'art. 7 della direttiva 2004/38.

B. COMMENTO

Le sentenze in commento sono di sicuro rilievo per comprendere il perimetro e l'essenza del diritto alla libera circolazione dei cittadini europei, ai sensi dell'art. 21 TFUE e della direttiva 2004/38. In particolar modo, le due decisioni forniscono un chiarimento essenziale alle autorità degli Stati membri per ciò che concerne la cessazione del diritto di soggiorno, l'espulsione e la proporzionalità delle misure preventive e detentive da porre in essere nei confronti dei cittadini europei e dei loro familiari.

In questa occasione, la CGUE ha avuto modo di affrontare anche il tema del reingresso dei soggetti provenienti da uno Stato membro e dei criteri da utilizzare per considerare effettivo l'allontanamento dal territorio di uno Stato membro. Su queste questioni, si apprezza molto l'intervento della Corte nell'identificare le caratteristiche che riguardano il provvedimento di espulsione, così come nel chiarire che tali questioni devono essere trattate con un approccio *case by case*, sondando sempre la specificità delle situazioni giuridiche.

Per altri versi, e come già [affermato in precedenza](#), i giudici di Lussemburgo ammettono che talune misure preventive e/o detentive siano applicabili ai cittadini europei nel medesimo modo previsto per i cittadini di Stati terzi, sempre che non sussistano trattamenti differenti per i primi, ai sensi delle direttive europee. In tal senso, diventa essenziale per le autorità degli Stati membri preservare il diritto alla libera circolazione delle persone e, non di meno, assicurare sempre il principio di proporzionalità nelle azioni intraprese. In tal senso, si comprende maggiormente la specifica condizione giuridica riconosciuta ai cittadini dell'UE per effetto della normativa europea, non sempre assimilabile a quella dei cittadini provenienti dai Paesi terzi: l'ingresso e il soggiorno di questi ultimi, come è noto, è regolamentato da specifici atti normativi interni e da strumenti di politica migratoria, con le peculiarità dei diversi Stati; la circolazione dei cittadini dell'Unione e il loro stabilimento, invece, si basa su quello «[status fondamentale](#)» che garantisce anche l'integrazione tra i diversi territori dell'Unione europea.

Tuttavia, questa libertà di movimento non deve essere considerata come assoluta ma possiede alcuni limiti espliciti: in queste due decisioni, infatti, i giudici richiamano le autorità nazionali a sondare che i cittadini dell'UE abbiano effettivamente concluso il legame con il territorio, senza fare alcun riferimento - almeno in questa occasione - all'avvenuta integrazione o al radicamento di questi soggetti all'interno delle comunità ospitanti. Tale criterio si impone in tutta la sua pervasività rispetto alle prerogative necessarie a concedere un diritto di reingresso per i cittadini europei. In questo senso, il richiamo al principio di proporzionalità diventa ulteriormente importante e cruciale, specie se si considera la delicata valutazione di tutte le situazioni che rientrano nella tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

[Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, Sentenze del 22 giugno 2021, Ordre des barreaux francophones and germanophone e altri, C-718/19, ECLI:EU:C:2021:505](#)

[Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, Sentenza del 22 giugno 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506](#)

Giurisprudenza:

[Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, Causa C-94/18 Chenchooliah ECLI:EU:C:2019:693](#)

[Corte di Giustizia dell'Unione europea, Prima Sezione, Causa C-184/16 Petrea ECLI:EU:C:2017:684](#)

[Corte di Giustizia dell'Unione europea, Seconda Sezione, Causa C-400/12 G ECLI:EU:C:2014:9](#)

Dottrina:

DIEGO GINÉS MARTÍN, *Citizens or migrants? Precarious residence in the context of EU citizenship*, *Revista de derecho comunitario Europeo*, 2021, 69, pp. 653-680

SANDRA MANTU, PAUL MINDERHOUD e CAROLUS GRÜTTERS, *Legal Approaches to 'Unwanted' EU Citizens in the Netherlands*, *Central and Eastern European Migration Review*, 1, 2021, pp. 35-53

MICHAL MEDUNA, *"Scelestus Europeus Sum": What Protection against Expulsion Does EU Citizenship Offer to European Offenders?*, in Dimitri Kochenov (a cura di), *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, Cambridge University Press, 2017, pp. 402-407

CHRISTINA NEIER, *New Clarifications on Ending the Union Citizen's Right of Residence: The Grand Chamber Decisions of the European Court of Justice of 22 June 2021 in C-718/19 and C-719/19*, *European Papers*, 2, 2021, pp. 941-954.

ANTHONY VALCKE, *Expulsion from the "Heart of Europe": The Belgian Law and Practice Relating to the termination of EU Residence Rights*, in SANDRA MANTU ET AL. (a cura di), *EU Citizenship and Free Movement: Taking Supranational Citizenship Seriously*, Brill Nijhoff, 2020, pp. 155-189.

Per citare questo contributo: C. DI MAIO, *La perdita del diritto di soggiorno per il cittadino europeo: la CGUE ritorna sul tema e chiarisce i suoi limiti*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, novembre 2021.