

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2018

DINIEGO DELLO *STATUS* DI RIFUGIATO PER MOTIVI DI ORDINE PUBBLICO, ESPULSIONE E LEGAMI FAMILIARI: QUALE EQUILIBRIO?

NOTA A SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA UE, GRANDE SEZIONE, 2 MAGGIO 2018, NELLE CAUSE RIUNITE C-331/16 E C-366/16, CASI K. C. STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (C-331/16), E H.F. C. BELGISCHE STAAT (C-366/16)

di Giuseppe Sciascia

***Abstract:** Con una sentenza che si pone nel solco del complesso bilanciamento tra libertà di circolazione, possibilità per gli Stati membri di imporre restrizioni, principio di proporzionalità e diritti individuali al rispetto della vita privata e familiare, la Corte di Giustizia affronta la questione del rapporto tra diniego dello status di rifugiato in base al diritto internazionale (ed europeo) e diniego di soggiorno a cittadini europei e loro familiari. Il commento ricostruisce la vicenda che ha dato luogo alle questioni pregiudiziali affrontate nella pronuncia, offrendo una panoramica della giurisprudenza correlata e analizza il percorso argomentativo sviluppato dalla Corte per giungere a negare qualsiasi automatico nesso tra il rifiuto di protezione internazionale e la restrizione alla libertà di circolazione.*

***Abstract:** For the first time ever, the European Court of Justice addresses the interaction between denial of refugee status according to international (and European) law and free movement of EU citizens and their relatives. The ruling of the Great Chamber builds upon and extensive EU case law which has remarkably attempted to balance Member States' restrictions to free movement, the principle of proportionality and the right to private and family life. After a brief description of the facts leading to the requests for preliminary ruling addressed by the decision, the article provides an overview of the most relevant decisions to date in this area, and an analysis of the key arguments leading the Court to deny any automatic triggering of the exclusion clauses.*

DINIEGO DELLO *STATUS* DI RIFUGIATO PER MOTIVI DI ORDINE PUBBLICO, ESPULSIONE E LEGAMI FAMILIARI: QUALE EQUILIBRIO?

NOTA A SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA UE, GRANDE SEZIONE, 2 MAGGIO 2018, NELLE CAUSE RIUNITE C-331/16 E C-366/16, CASI K. C. STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (C-331/16), E H.F. C. BELGISCHE STAAT (C-366/16)

di Giuseppe Sciascia*

SOMMARIO: 1. Premessa: le questioni al vaglio della Corte. – 2. I fatti e le domande pregiudiziali. – 3. Libertà di circolazione, ordine pubblico e divieti di ingresso nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. – 4. La decisione della Corte. – 5. Conclusioni: la portata della sentenza.

1. Premessa: le questioni al vaglio della Corte

La sospetta commissione dei crimini contro la pace, di guerra o contro l'umanità indicati dall'articolo 1, sezione F, lett. a), della Convenzione di Ginevra¹, costituisce elemento sufficiente a ritenere permanente la minaccia per l'ordine pubblico rappresentata da un individuo? In particolare, un precedente diniego del diritto di asilo può consentire una restrizione pressoché automatica della libertà di circolazione e del diritto di soggiornare in uno Stato membro, o i fatti considerati in quella sede costituiscono solo uno dei fattori di cui l'amministrazione interessata deve tener conto? Quanto "pesano", sulla decisione, il decorso di un lungo periodo di soggiorno e la situazione familiare dell'individuo interessato? Quali forme di ponderazione sono imposte, ove si tratti di

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli Studi di Roma "Sapienza", Dipartimento di Scienze Politiche.

1. Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954. La norma citata stabilisce che le disposizioni della Convenzione non sono applicabili «alle persone di cui vi sia serio motivo di sospettare che a) hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, nel senso degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini; b) hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del Paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati; c) si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite». Il riferimento ai crimini di cui alla lett. a), attorno ai quali ruota la pronuncia in commento, non risulta reperibile in precedenti pronunce della Corte; per contro, le altre due esclusioni sono trattate nelle sentenze rese rispettivamente *i)* in data 9 novembre 2011, nei procedimenti riuniti C-57/09 e C-101/09 aventi a oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte dal Bundesverwaltungsgericht (Germania), nelle cause *Bundesrepublik Deutschland contro B (causa C-57/09)*, *D (causa C-101/09)*, e *ii)* in data 31 gennaio 2017, nel procedimento C-573/14 avente a oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato belga nel procedimento *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides c. Mostafa Lounani*.

richiedenti asilo familiari di cittadini europei, alla luce degli articoli 27 e 28 della direttiva 2004/38/CE²?

La sentenza in commento affronta tali interrogativi, fornendo interessanti spunti sul rapporto tra il diritto europeo (e internazionale) in materia di asilo³, da una parte, e le restrizioni alla libertà di circolazione di cittadini europei e loro familiari⁴, dall'altra.

Sollecitata da due domande pregiudiziali rispettivamente formulate da un giudice olandese (il Tribunale dell'Aja, sede di Middelburg) e da un organo amministrativo belga con poteri giudiziali in materia di richiedenti asilo e stranieri in genere (la Commissione del contenzioso per gli stranieri), la pronuncia si pone in continuità con un cospicuo filone giurisprudenziale che, almeno a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, ha contribuito a definire i limiti all'adozione di misure restrittive della libertà di circolazione fondate su ragioni di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, bilanciando la protezione degli interessi fondamentali della comunità di accoglienza e i diritti enucleati dalla direttiva 2004/38 e dai Trattati⁵. Incidendo su uno dei pilastri fondamentali del diritto europeo primario, tali restrizioni pongono infatti esigenze di delicato bilanciamento tra le prerogative riservate agli Stati, la spinta dell'ordinamento europeo ad assicurarne un vaglio omogeneo, e gli interessi individuali incisi, in quanto tutelati da norme di rango elevato.

Come si noterà, si tratta di problematica che ricorre in più ambiti della legislazione europea in materia di cittadinanza e immigrazione: da qui lo sforzo della Corte di Giustizia di prevenire un'applicazione non uniforme da parte delle amministrazioni nazionali, adottando un approccio interpretativo analogico che ha favorito, nel tempo, la costruzione di una nozione unitaria di ordine pubblico, colorata di un significato autonomo nel diritto

2. 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).

3. Come noto, la disciplina europea in materia di protezione internazionale e *status* dei rifugiati è contenuta nella Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta; si veda, conformemente alle norme della Convenzione di Ginevra già ricordate *supra* nel testo, l'articolo 12, paragrafo 2, della medesima.

4. Per un primo commento, S. Peers, *Expelling EU citizen war criminals: no sympathy from the ECJ*, 8 maggio 2018, in <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/05/expelling-eu-citizen-war-criminals-no.html>, URL consultato il 22 luglio 2018.

5. In argomento, diffusamente, M. Savino, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, Giuffrè, 2012, spec. p. 187 ss. e bibliografia ivi citata.

dell'Unione⁶, e, nondimeno, calata in una realtà in cui si individuano plurimi *status migrationis* e *status civitatis*⁷.

Il paragrafo che segue introduce i fatti oggetto delle richieste pregiudiziali e i quesiti formulati dai giudici *a quo*; all'interno del terzo paragrafo sono quindi trattati i precedenti giurisprudenziali più significativi, utili a individuare l'evoluzione degli indirizzi elaborati in materia; esaminato il percorso argomentativo seguito nella sentenza in commento all'interno del quarto paragrafo, le conclusioni propongono alcuni spunti di riflessione sulla portata e i limiti della stessa.

2. I fatti e le domande pregiudiziali

Le circostanze oggetto della “doppia” pronuncia riguardano due individui, rispettivamente originari della Croazia e dell'Afghanistan, genitori di cittadini europei. I fatti e le problematiche interpretative sottoposte alla Corte sono analoghi: entrambi si erano infatti visti più volte respingere le rispettive richieste di soggiorno a fronte della sospetta commissione dei crimini di cui all'art. 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra; l'unica differenza riguardava la possibilità, per K., di accedere al regime di maggior favore riservato ai cittadini europei soggiornanti di lungo corso in uno Stato membro diverso da quello di origine.

Le due vicende possono quindi essere brevemente sintetizzate come segue.

Dal 2001 K. soggiornava ininterrottamente sul territorio olandese insieme ai propri familiari, e inoltrava due domande di permesso di soggiorno temporaneo quale richiedente asilo, entrambe respinte. Dopo l'adesione della Croazia all'UE, K. chiedeva la revoca del divieto di ingresso nel territorio olandese; pur accogliendo tale istanza, l'amministrazione dichiarava K. «*soggetto indesiderabile nel territorio dei Paesi Bassi*», in base alla legge nazionale sugli stranieri⁸, poiché si era reso colpevole di condotte ricomprese nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra⁹. K. presentava quindi

6. Si soffermano su tali aspetti, G. Roma, A. Romano, *Ordine pubblico, automatismo espulsivo e diritti fondamentali degli stranieri: un commento alla sentenza Zh. e O. della Corte di Giustizia relativa alla partenza volontaria*, in questa *Rivista*, n. 3-4.2015, p. 163.

7. Il concetto è sviluppato da L. Ferrara, *Immigrazione e integrazione nelle prospettive di indagine giuridica: scritti recenti*, in *Giornale dir. amm.*, 2018.

8. In base a tale disposizione, uno straniero (cittadino europeo o meno) può essere dichiarato indesiderabile dal Ministro della sicurezza e della giustizia olandese in cinque ipotesi: *i*) qualora soggiorni illegalmente nei Paesi Bassi ed abbia ripetutamente commesso atti perseguibili a norma della stessa legge sull'immigrazione; *ii*) qualora sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per un reato per il quale è prevista una pena detentiva non inferiore a tre anni; *iii*) qualora rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale e soggiorni illegalmente nei Paesi Bassi; *iv*) in forza di un trattato, o *v*) nell'interesse delle relazioni internazionali dei Paesi Bassi.

9. Secondo i giudici di prime cure, K. sarebbe stato a conoscenza di crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalle unità speciali dell'esercito bosniaco e avrebbe preso personalmente parte a tali crimini; la presenza di K. sul

un ricorso volto a dimostrare che i motivi addotti dallo *Staatssecretaris* risultavano contrari al diritto dell'Unione, alla luce del tempo trascorso dai fatti contestati e della mancanza di evidenze circa la presenza di sue vittime in territorio olandese.

Nel 2000, H.F. giungeva nei Paesi Bassi e presentava una prima domanda di asilo, respinta sulla base dell'articolo 1, sezione F, lett. a), della Convenzione di Ginevra, e accompagnata da un provvedimento di espulsione con divieto di ingresso. Dieci anni più tardi, egli si stabiliva in Belgio con la figlia, cittadina olandese, dove avanzava più richieste volte a ottenere un'autorizzazione di soggiorno. Il terzo provvedimento di diniego veniva annullato da un Tribunale belga, ma l'amministrazione adottava un'altra decisione ostativa a un soggiorno di più di tre mesi senza ordine di lasciare il territorio, richiamando le informazioni contenute nel fascicolo della procedura di asilo conclusasi undici anni prima nei Paesi Bassi. Quest'ultima decisione era impugnata da H.F. dinanzi alla Commissione per il contenzioso in materia di stranieri del Belgio.

Le questioni pregiudiziali sollevate dai giudici rimettenti vertono su tre punti.

In primo luogo, i giudici del rinvio chiedono alla Corte se le decisioni adottate dalle amministrazioni nazionali siano compatibili con l'articolo 27, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2004/38, e se, quindi, possa presumersi che la presenza sul territorio di uno Stato membro di una persona nei cui confronti sia stata in passato adottata una decisione di esclusione dal beneficio dello *status* di rifugiato in base alla sospetta commissione dei crimini di cui all'articolo 1, sezione F, lett. a), della Convenzione di Ginevra, costituisca per sua natura una minaccia costantemente attuale per un interesse fondamentale della società.

In secondo luogo, e ipotizzando il non operare della suddetta presunzione, i giudici domandano se, in ragione del tempo trascorso, i comportamenti fondanti la reiezione della domanda di accesso allo *status* di rifugiato possano (ancora) essere considerati come una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società, quale nesso vi sia tra la norma della direttiva citata e il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare di cui all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e quale ruolo debba attribuirsi al principio di proporzionalità.

territorio olandese era quindi tale da arrecare pregiudizio alle relazioni internazionali dei Paesi Bassi, posto che «occorreva evitare che tale Stato membro divenisse un Paese di accoglienza per persone rispetto alle quali sussistevano seri motivi di ritenere che si fossero rese colpevoli di gravi crimini, e che la protezione dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza esigevano che si facesse tutto il possibile per evitare che cittadini olandesi venissero a contatto con persone che nel loro Paese di origine si erano rese colpevoli dei crimini previsti dalla disposizione prima citata della Convenzione di Ginevra»; per tale ricostruzione, si veda il punto 18 della sentenza in commento.

Nel caso di K., infine, il Tribunale olandese chiede se, anche ai fini della ponderazione del principio di proporzionalità, debba tenersi conto del periodo di dieci anni di soggiorno nello Stato membro ospitante indicato dall'articolo 28, paragrafo 3, della direttiva 2004/38: in base a tale norma, un cittadino dell'Unione che abbia soggiornato nello Stato membro ospitante nel corso dei dieci anni precedenti può essere destinatario di una decisione di allontanamento solo laddove questa sia adottata per *motivi imperativi* di pubblica sicurezza (enfasi aggiunta), richiedendosi cioè un sostanziale *surplus* motivazionale.

3. Libertà di circolazione, ordine pubblico e divieti di ingresso nella giurisprudenza della Corte di Giustizia

Prima di approfondire il contenuto della decisione assunta dalla Corte, sembra utile fornire una sintetica rassegna degli approdi della giurisprudenza comunitaria in materia di bilanciamento tra libera circolazione e clausole di salvaguardia dell'ordine pubblico. Da questa emergono infatti alcuni dei tratti interpretativi cui la Corte ricorre nell'affrontare la "nuova" fattispecie sottoposta al suo vaglio: su tutti, il divieto di automatismi nell'assunzione di decisioni limitanti la libera circolazione individuale tanto di cittadini europei quanto di cittadini di Stati terzi, e il rilievo chiave del principio di proporzionalità quale perno equilibratore dei diversi interessi individuali e generali in gioco.

È noto che, già a partire dal celebre caso *Royer*¹⁰, la giurisprudenza europea ha invertito il tradizionale rapporto di matrice liberal-nazionale tra libertà degli stranieri, anche comunitari, e ordine pubblico¹¹. In quella storica pronuncia, la Corte ha infatti affermato l'incompatibilità con il diritto europeo di misure espulsive fondate sulla mera inosservanza di formalità relative all'ingresso e al soggiorno, posto che la libera circolazione costituisce estrinsecazione di un diritto pieno fondato sulle norme dei Trattati e, come tale, passibile di restrizioni solo in casi singoli e per giustificati motivi. Nondimeno, la Corte aveva già a suo tempo fatta salva la libertà per gli Stati di espellere dal proprio territorio il cittadino di un altro Stato membro ove l'ordine e la sicurezza pubblici fossero stati minacciati per motivi diversi da quelli meramente formali da essa censurati, e fermi gli ulteriori limiti sostanziali e procedurali precisati nel caso *Rutili*¹².

10. Corte di Giustizia, causa 48/75, *Royer*, sentenza 8 aprile 1976.

11. M. Savino, *Le libertà*, cit., p. 188.

12. Corte di giustizia, causa 36/75, *Rutili*, sentenza del 28 ottobre 1975. In quest'ultimo si era affermato che i diritti dei cittadini degli Stati membri di entrare, soggiornare e spostarsi nel territorio di un altro Stato membro possono essere limitati solo nell'ipotesi in cui la loro presenza o il loro comportamento costituisca, secondo la formula poi codificata dalla vigente direttiva, una minaccia effettiva ed abbastanza grave per l'ordine pubblico, non potendo travalicarsi il noto limite della necessità della misura «in una società democratica». Al contempo, la Corte aveva

In alcune importanti sentenze successive, maggiormente calzanti ai casi in commento, la Corte ha ampliato lo spettro delle proprie valutazioni e affrontato il delicato nodo del rapporto tra norme penali e clausola di ordine pubblico, chiave di volta – come si vedrà – della soluzione qui prescelta. Tale rapporto è emerso nell’interpretazione di più ambiti normativi incidenti su aspetti chiave dello *status* giuridico individuale¹³, quali, oltre la già ricordata disciplina in materia di cittadinanza, le direttive in materia di ricongiungimento familiare¹⁴, soggiorno di lungo periodo di cittadini di Paesi terzi¹⁵ e rimpatri¹⁶.

In un primo momento, la Corte ha affermato l’incompatibilità con l’ordinamento europeo di qualsiasi presunzione di pericolosità che comporti l’automatica adozione di misure restrittive ed espulsive nei confronti del cittadino comunitario che abbia commesso uno o più reati, anche ove definitivamente accertati in via giudiziale¹⁷. La giurisprudenza europea ha così tracciato una netta linea di demarcazione tra finalità repressive proprie delle misure penali e finalità preventive proprie delle misure di ordine pubblico, rilevando il fondamento di queste ultime non già in esigenze generali, ma in circostanze specificamente correlate alle condotte tenute dall’individuo interessato¹⁸. Con tale indirizzo, la Corte ha quindi imposto alle amministrazioni nazionali di accertare la pericolosità di un soggetto ai fini dell’adozione di misure limitative o espulsive nei suoi confronti mediante un giudizio diretto ad asseverare la contrarietà del suo comportamento ai valori di convivenza civile propri della società chiamata ad accoglierlo.

Nei casi riuniti *Orfanopoulos e Oliveri*¹⁹, la Corte ha quindi chiarito che l’esistenza di una pluralità di condanne per determinati reati nei confronti di cittadini comunitari non

affermato il diritto per gli interessati a conoscere la motivazione di ogni provvedimento restrittivo adottato nei propri confronti e a disporre di un rimedio giuridico effettivo avverso lo stesso. Si vedano, in particolare, i paragrafi 32 e ss.

13. Sul rapporto tra problematiche dell’immigrazione e tendenze in materia di cittadinanza, C. Panzera, *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; E. Codini, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell’immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2018.

14. Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2002, relativa al ricongiungimento familiare.

15. Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

16. 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.

17. Nel caso *Bouchereau*, la Corte ha rimarcato l’esigenza di comprovare l’attualità della minaccia per l’ordine pubblico per il soggetto che sia stato destinatario di provvedimenti di rigore, affermando che «l’esistenza di condanne penali può essere presa in considerazione solo in quanto le circostanze che hanno portato a tali condanne provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l’ordine pubblico»; Corte di Giustizia, causa 30/77, *Bouchereau*, sentenza 27 ottobre 1977.

18. Corte di Giustizia, causa 67/74, *Bonsignore*, sentenza 26 febbraio 1975. In quell’occasione, più precisamente, la Corte aveva chiarito che la disciplina comunitaria ostava all’espulsione di un cittadino di uno Stato membro qualora tale provvedimento venisse adottato «nell’intento di dissuadere altri stranieri», ovvero, secondo la terminologia del Tribunale tedesco rimettente, sulla base di considerazioni di prevenzione generale.

19. Corte di Giustizia, cause riunite C-482/01 e C-493/01, *Orfanopoulos e Oliveri*, sentenza 29 aprile 2004. Un ulteriore precedente è rappresentato da Corte di Giustizia, causa C-348/96, *Calfa*, sentenza 19 gennaio 1999.

indebolisce quel divieto di automatismo tra condanna penale e adozione di misure della specie, né autorizza presunzioni. Si è così riaffermato che solo laddove le circostanze che hanno condotto a una condanna provino «un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico» è possibile giustificare un'espulsione sulla base della condanna stessa²⁰, fermo restando che il presupposto dell'attualità della minaccia deve essere soddisfatto al momento dell'adozione della misura stessa²¹. Ancora, in *Rendòn Marìn*, la Corte ha ribadito che, per essere giustificati, i provvedimenti restrittivi del diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare adottati per motivi di ordine pubblico «devono rispettare il principio di proporzionalità ed essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati»²².

In un secondo momento, il rifiuto di forme di automatismo ha trovato spazio anche in ipotesi nelle quali venissero in rilievo reati commessi da cittadini di Stati terzi. La questione, emersa nel filone giurisprudenziale riguardante l'applicazione della c.d. Direttiva rimpatri, è stata infatti affrontata ricorrendo alle coordinate interpretative già sviluppate a partire dal caso *Orfanopoulos*: per tale via si è così imposta alle amministrazioni nazionali, anche in tali casi, una valutazione caso per caso agganciata a criteri obiettivi²³.

Nei casi riuniti *Zh. e O.*²⁴, e nel più recente caso *E.*²⁵, la giurisprudenza europea ha infatti osservato che l'adozione di una decisione di rimpatrio accompagnata dal divieto d'ingresso ai sensi della direttiva 2008/115/CE nei confronti di un cittadino di un Paese

20. *Ibid.*, § 67, dove la Corte nota che «la deroga dell'ordine pubblico deve [...] essere interpretata restrittivamente, cosicché l'esistenza di una condanna penale può giustificare un'espulsione solo nei limiti in cui le circostanze che hanno portato a tale condanna provino un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico».

21. *Ibid.*, § 79 ss., ove la Corte concludeva affermando che il diritto europeo «osta a una pratica nazionale secondo la quale, nell'esaminare la legittimità dell'espulsione di un cittadino di un altro Stato membro, il giudice nazionale non deve prendere in considerazione elementi di fatto successivi all'ultimo provvedimento dell'autorità competente comportanti il venir meno o una rilevante attenuazione della minaccia attuale che il comportamento del soggetto interessato costituirebbe per l'ordine pubblico. Ciò avviene soprattutto qualora tra la data del provvedimento di espulsione, da un lato, e quella della sua valutazione da parte del giudice competente, dall'altro, sia trascorso molto tempo».

22. Corte di Giustizia, causa C-165/14, *Rendòn Marìn*, sentenza 13 settembre 2016, § 55.

23. G. Roma, A. Romano, *Ordine pubblico*, cit., 172.

24. Corte di Giustizia, causa C-554/13, *Z. Zh. e O.*, sentenza 11 giugno 2015, riguardante due cittadini di un Paese terzo destinatari di ordini di allontanamento dal territorio olandese a fronte della commissione di reati in materia di possesso di titoli di viaggio falsificati e maltrattamenti personali. Su tale pronuncia, si vedano, S. Peers, *Jump before you're pushed: the CJEU rules on the voluntary departure of irregular migrants*, in *EU Law Analysis*; G. Cornelisse, *Zh. and O.: EU law and the Constitutionalisation of the Exercise of Migration Control*, 17 luglio 2015; tali contributi sono citati in G. Roma, A. Romano, *Ordine pubblico*, cit., 163.

25. Corte di Giustizia, causa C-240/17, *E.*, sentenza 16 gennaio 2018, riguardante un cittadino nigeriano condannato per reati relativi al traffico di stupefacenti.

terzo può essere adottata da uno Stato membro solo previa valutazione della condotta personale del soggetto interessato e della sua capacità di costituire un pericolo reale e attuale per l'ordine pubblico, tenendo nondimeno presente che «la mera circostanza che il cittadino medesimo sia stato oggetto di condanna penale non è di per sé sufficiente per integrare tale pericolo»²⁶. In aggiunta a una valutazione dei fatti di reato ascritti al soggetto in questione, la Corte ha quindi richiamato l'esigenza di tenere «debitamente conto del comportamento personale del cittadino e del pericolo che tale comportamento rappresenta per l'ordine pubblico», attraverso una valutazione di «qualsiasi elemento di fatto o di diritto relativo alla situazione del cittadino interessato di un Paese terzo idoneo a chiarire se il comportamento personale del medesimo costituisca siffatta minaccia»²⁷. Tale valutazione, d'altro canto, costituisce espressione dell'esigenza di assicurare il pieno rispetto del principio di proporzionalità in tutte le fasi della procedura di rimpatrio: è infatti quest'ultimo che impone, in ultima analisi, che anche l'assunzione della decisione di rimpatrio discenda da una valutazione da compiersi «caso per caso e tenendo debitamente conto dei diritti fondamentali della persona interessata»²⁸.

In uno al descritto divieto di automatismi espulsivi, sancito in via giurisprudenziale tanto per cittadini europei quanto per cittadini di Stati terzi ed espressamente ribadito dal legislatore europeo nella stessa direttiva 2004/38²⁹, il principio di proporzionalità costituisce, in effetti, uno dei *leitmotiv* nei richiami della giurisprudenza europea³⁰. Codificato nella disciplina in questione³¹, il principio è stato espressamente impiegato, nella sua declinazione classica, nei casi *Jipa*³² e *Gaydarov*³³: in questi ultimi, i giudici di Lussemburgo hanno sottolineato l'esigenza per il giudice *a quo* di accertare se la limitazione al diritto di circolazione in concreto imposta a un cittadino europeo sia atta a garantire la realizzazione dell'obiettivo da essa perseguito e non vada al di là di quanto necessario per il suo raggiungimento.

26. Corte di Giustizia, *Zh. e O.*, cit., § 50 e 54; Corte di Giustizia, causa C-240/17, *E.*, § 48-49.

27. Corte di Giustizia, *Zh. e O.*, cit., § 50 e 61.

28. *Ibid.*, § 49 e 69.

29. L'articolo 27, paragrafo 2, ultimo periodo, stabilisce infatti che la sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di provvedimenti di limitazione della libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

30. Sul rilievo del principio di proporzionalità, M. Interlandi, *Fenomeni immigratori tra potere amministrativo ed effettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018.

31. Lo stesso articolo 27, paragrafo 2, infatti, prevede che i provvedimenti rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati.

32. Corte di Giustizia, causa C-33/07, *Jipa*, sentenza 10 luglio 2008, spec. § 29.

33. Corte di Giustizia, causa C-430/10, *Gaydarov*, sentenza 17 novembre 2011, spec. § 40.

Tale principio ha assunto valore dirimente anche ai fini dell'adozione di un provvedimento di allontanamento dal territorio di uno Stato membro di un cittadino europeo soggiornante da oltre dieci anni e responsabile della commissione di gravi reati. Nel caso *Tsakouridis*³⁴, ad esempio, la Corte si è misurata con il rapporto tra la commissione di reati legati al traffico di stupefacenti e le nozioni di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» e di «gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza» impiegate rispettivamente dagli articoli 28(2) e 28(3) della direttiva 2004/38. Pur riconoscendo che l'obiettivo della lotta contro il traffico di stupefacenti tramite associazioni criminali non è necessariamente escluso dalle predette nozioni, i giudici di Lussemburgo hanno rilevato che l'adozione di un provvedimento fondato su motivi imperativi di pubblica sicurezza può essere giustificata solo laddove tale obiettivo «non possa essere realizzato con provvedimenti meno restrittivi, alla luce della durata della residenza del cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante e, in particolare, delle gravi conseguenze negative che un provvedimento del genere può causare ai cittadini dell'Unione che si sono effettivamente integrati nello Stato membro ospitante»³⁵. In tali ipotesi, spetta cioè al giudice nazionale vagliare la proporzionalità tra il provvedimento di allontanamento prospettato dall'amministrazione e il comportamento tenuto dal suo destinatario, avendo riguardo a elementi quali «la natura e la gravità della violazione commessa, la durata del soggiorno dell'interessato nello Stato membro ospitante, il periodo trascorso dalla violazione commessa e la condotta dell'interessato durante tale periodo nonché la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con lo Stato membro ospitante», nonché, in senso più ampio, «il rischio di compromettere il reinserimento sociale del cittadino dell'Unione nello Stato in cui è effettivamente integrato, reinserimento che rientra non solo nell'interesse di quest'ultimo, bensì dell'Unione europea in generale»³⁶.

Sulla falsariga di tale indirizzo, nei casi *P.I.*³⁷ ed *E.*³⁸ la Corte è stata chiamata a valutare se la nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» ricomprendesse anche reati sessuali su minori commessi da soggiornanti europei di lungo corso in Stati membri diversi da quello di origine. Seguendo un percorso analogo a quello sviluppato in

34. Corte di Giustizia (Grande Sezione), causa C-145/09, *Tsakouridis*, sentenza del 23 novembre 2010.

35. *Ibid.*, § 49.

36. *Ibid.*, § 50 e 53.

37. Corte di Giustizia, causa C-348/09, *P.I.*, sentenza 22 maggio 2012. La vicenda di tale causa riguardava un cittadino italiano residente in Germania e destinatario di una condanna per gravi abusi sessuali su minori, cui aveva fatto seguito una decisione di allontanamento dal territorio tedesco fondata sui ricordati «motivi imperativi di pubblica sicurezza» previsti dall'articolo 28(3), della direttiva 2004/38.

38. Corte di Giustizia, causa C-193/16, *E.*, sentenza 13 luglio 2017. I fatti alla base di tale causa erano del tutto simili a quelli oggetto del succitato caso *P.I.*, interessando un cittadino italiano residente in Spagna e condannato a tre sentenze definitive di reclusione per delitti reiterati di abuso sessuale su minori.

Tsakouridis, la Corte ha confermato che episodi della specie «costituiscono un attentato particolarmente grave a un interesse fondamentale della società, tale da rappresentare una minaccia diretta per la tranquillità e la sicurezza fisica della popolazione, e, pertanto, possono rientrare nella nozione di “motivi imperativi di pubblica sicurezza” atti a giustificare un provvedimento di allontanamento»³⁹. Nondimeno, l'accertamento in base al quale reati della specie costituiscono una minaccia diretta per la tranquillità e la sicurezza fisica della popolazione, non deve necessariamente comportare l'allontanamento della persona in questione, risultando necessario valutare, in linea con il criterio di proporzionalità, tanto «l'esistenza di una tendenza a ripetere in futuro tale comportamento», quanto «elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare e economica, la sua integrazione sociale e culturale in tale Stato e l'importanza dei suoi legami con il Paese d'origine»⁴⁰.

4. La decisione della Corte

Pur confrontandosi con una questione sostanzialmente inedita, la decisione in commento fa leva sulle coordinate interpretative acquisite nella giurisprudenza europea appena riepilogata. La problematica della commissione di crimini che escludono l'accesso allo *status* di protezione internazionale è qui assimilata alle ipotesi di accertamento di reati connotati da particolare gravità, come visto di frequente oggetto di rinvii pregiudiziali. Allo stesso modo, la Corte valorizza la portata del principio di proporzionalità, reputando essenziale assicurare un bilanciamento tra interessi fondamentali della comunità dello Stato membro di ingresso e diritti fondamentali della persona sospettata di gravi crimini.

In prima battuta, i giudici europei affrontano la questione interpretativa, di più ampio respiro, relativa alla portata dell'articolo 27, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, a sua volta articolata in tre interrogativi essenziali. Sulla base di questa disposizione, le autorità nazionali possono considerare che la semplice presenza di un cittadino europeo (o familiare di altro cittadino europeo) destinatario di una decisione di esclusione dal beneficio dello *status* di rifugiato fondata su seri sospetti di un suo coinvolgimento in crimini di guerra o contro l'umanità, costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società? Ove così non fosse, come deve essere valutata l'esistenza di tale minaccia, e che peso deve essere dato al lasso di tempo trascorso dalla presunta commissione degli atti fondanti il diniego? Quale incidenza ha, infine, il principio

39. Corte di Giustizia, causa C-348/09, *P.I.*, cit., § 28; in termini del tutto simili, Corte di Giustizia, causa C-193/16, *E.*, cit., § 20.

40. Corte di Giustizia, causa C-348/09, *P.I.*, cit., § 30-32.

di proporzionalità sull'adozione di una decisione relativa all'indesiderabilità della persona destinataria di una tale decisione di esclusione?

Nell'affrontare la prima questione, i giudici ripercorrono i tratti salienti della giurisprudenza comunitaria in materia di determinazione delle regole di ordine pubblico e di pubblica sicurezza. Richiamando i ricordati casi *P.I.*⁴¹ ed *E.*⁴² sotto il profilo dell'individuazione dei suddetti motivi legittimanti misure della specie, la Corte ribadisce che le regole in questione, incidendo sul principio fondamentale della libera circolazione dei cittadini, devono essere intese in senso restrittivo e sottoposte al controllo delle istituzioni dell'Unione. In particolare, mentre la nozione di «ordine pubblico» presuppone in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale che consegue a qualsiasi violazione di legge, l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave verso un interesse fondamentale della società, quella di «pubblica sicurezza» comprende tanto la sicurezza interna quanto quella esterna di uno Stato membro⁴³, l'una riferibile a «una minaccia diretta per la tranquillità e la sicurezza fisica della [propria] popolazione»⁴⁴, e, l'altra, al «rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali [...] o della coesistenza pacifica dei popoli»⁴⁵.

Nei casi di *K.* e *H.F.*, le autorità amministrative olandese e belga avevano essenzialmente fatto riferimento a circostanze atte a incidere sia sull'ordine pubblico che sulle dimensioni interna ed esterna della clausola di pubblica sicurezza. Dato il mancato riconoscimento dello *status* di rifugiati in base alla Convenzione di Ginevra e alla direttiva 2011/95, la loro mera presenza all'interno dei confini nazionali era stata infatti ritenuta idonea a pregiudicare i rapporti internazionali degli Stati membri interessati, ovvero tale da determinare il rischio di un contatto indesiderabile con cittadini degli stessi Stati membri che fossero stati vittime dei reati e dei comportamenti loro ascritti. Sottolineando che i crimini e le azioni idonei a escludere un individuo dall'accesso allo *status* di rifugiato costituiscono una grave minaccia a valori fondanti del diritto dell'Unione e agli scopi che essa stessa si prefigge di promuovere, quali la pace e il rispetto della dignità e dei diritti umani, la Corte afferma che i motivi addotti nei due casi in questione possono essere legittimamente considerati dagli Stati membri quali idonei a giustificare l'adozione di misure che limitano la libertà di circolazione e di soggiorno.

41. Corte di Giustizia, causa C-348/09, *P.I.*, cit.

42. Corte di Giustizia, causa C-193/16, *E.*, cit.

43. Corte di Giustizia, causa C-145/09, *Tsakouridis*, cit., spec. § 43 e ss., ove sono richiamate varie pronunce che hanno ribadito tale principio.

44. Corte di Giustizia, causa C-348/09, *P.I.*, cit., § 28.

45. Corte di Giustizia, causa C-145/09, *Tsakouridis*, cit., § 44.

Tuttavia, la Corte precisa subito che tali misure «devono essere fondate esclusivamente sul comportamento personale del soggetto in questione», ovvero su una condotta tale da costituire – secondo la formula più volte ricordata – «una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società o dello Stato membro ospitante». Per contro, le cause di esclusione dello *status* di rifugiato previste dal diritto internazionale e codificate nella disciplina europea sancita dalla direttiva 2011/95 intendono prevenire che l'accesso a tale beneficio sia accordato a soggetti ritenuti indegni di protezione, altresì consentendo loro di sottrarsi alla responsabilità penale. Diversamente dalle misure limitative della libertà di circolazione e di soggiorno, si tratta quindi di decisioni che hanno una finalità *generale* che di per sé non presuppone l'esistenza di un pericolo *attuale* (e specifico) per lo Stato membro di accoglienza.

Il nesso stabilito dall'amministrazione tra la precedente esclusione dal beneficio dello *status* di rifugiato e la posteriore adozione di misure limitative della specie dà quindi luogo a un automatismo logico non tollerabile. Esso contrasta infatti con la circostanza che la seconda tipologia di decisioni deve discendere da una valutazione caso per caso, da compiersi da parte delle autorità competenti, del comportamento dell'individuo richiedente, e del suo costituire, per l'appunto, una minaccia effettiva e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società: riecheggia evidente, in questa argomentazione, la demarcazione tracciata sin dai casi *Bonsignore* e *Orfanopoulos*, sopra ricordati.

A parere della Corte, ancora, la valutazione in questione si connota per molteplici aspetti, fra cui lo stesso decorso di un cospicuo lasso temporale tra i fatti adottati e l'istanza agli organi competenti formulata dal soggetto interessato: per un verso, l'amministrazione nazionale può certamente prendere in considerazione gli elementi fondanti il diniego dello *status* di rifugiato, con particolare riguardo alla natura e alla gravità dei reati e dei comportamenti contestati, al livello di coinvolgimento in essi dell'interessato e all'eventuale esistenza di motivi di esclusione della responsabilità penale in relazione agli stessi; tale esame, peraltro, risulta vieppiù necessario in ipotesi nelle quali – come nei casi di K. e H.F. – il soggetto interessato non sia stato destinatario di una condanna penale per i crimini e gli atti assunti a fondamento del diniego; in terzo luogo, il tempo trascorso da tali atti costituisce un elemento di cui tener conto per valutare l'esistenza della minaccia di cui all'art. 27, paragrafo 2, e l'eventuale eccezionale gravità degli atti in questione può evidenziare – anche dopo il trascorrere di un lungo lasso temporale – la persistenza della minaccia stessa; in correlazione a ciò, assume particolare rilievo l'ulteriore elemento del rischio di recidiva, da valutarsi alla luce dell'eventuale permanere di un atteggiamento del richiedente che tenda ad attentare a valori fondamentali dell'Unione europea.

Nel ricostruire il novero degli elementi di cui l'amministrazione nazionale deve tener conto, la Corte non manca quindi di richiamare l'esigenza del pieno rispetto del principio di proporzionalità. Ricorrendo alle indicazioni sviluppate nel caso *Tsakouridis*, viene infatti sancita l'esigenza di realizzare un bilanciamento tra la minaccia posta dal comportamento personale dell'interessato, da un lato, e la tutela dei diritti che discendono per i cittadini dell'Unione e per i loro familiari dalla direttiva 2004/38, dall'altro; al contempo, la Corte ritiene opportuno includere in tale bilanciamento il diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'articolo 7 della Carta di Nizza e dall'articolo 8 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo⁴⁶. Il principio di proporzionalità impone quindi alle autorità nazionali di valutare la possibile adozione di misure che ledano in misura meno incisiva la libertà di circolazione e di soggiorno del richiedente, ma che risultino comunque parimenti efficaci nel garantire la protezione degli interessi fondamentali della comunità nazionale interessata.

Esaurita la disamina delle questioni interpretative sottese all'articolo 27, paragrafo 2, la Corte affronta, in seconda battuta, la questione sottoposta dal solo Tribunale olandese nel caso di K. circa l'interpretazione dell'articolo 28, paragrafo 1, della direttiva 2004/38.

Sul punto, la Corte conferma, in primo luogo, che l'obbligo di lasciare il territorio olandese annesso alla dichiarazione di indesiderabilità formulata nei confronti di K. si configura come una decisione di allontanamento ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. Tuttavia, la pronuncia nota succintamente che il regime di maggior favore di cui possono godere i cittadini dell'Unione che abbiano soggiornato nello Stato membro ospitante per i dieci anni precedenti è limitato alle ipotesi in cui l'interessato disponga di un diritto di soggiorno permanente e "regolare" in base agli articoli 16, 7, paragrafo 1, e 28, paragrafo 2, della stessa direttiva 2004/38: tale orientamento, già seguito dalla Corte in una pronuncia di poco precedente⁴⁷, comporta quindi che un cittadino dell'Unione che non goda di un tale diritto di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante non possa beneficiare del regime più restrittivo previsto dall'articolo 28, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/38. Nel caso di K., la Corte ritiene quindi probabile che non sussistano le condizioni per configurare l'avvenuta acquisizione, da parte dell'interessato, di un diritto di soggiorno permanente, attesa la sua decennale presenza irregolare nel territorio olandese in contrasto con le ricordate disposizioni della direttiva 2004/38, pur rimettendo al giudice *a quo* ogni valutazione in merito.

46. Già nella sentenza *Orfanopoulos e Oliveri*, citata più volte *supra*, la Corte di Giustizia aveva riconosciuto che «l'esclusione di una persona da un Paese in cui vivono i suoi congiunti può rappresentare un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita familiare come tutelato dall'art. 8 della Convenzione».

47. Corte di Giustizia, cause riunite C-316/16 e C-424/16, *B e Vomero*, sentenza 17 aprile 2018.

5. Conclusioni: la portata della sentenza

La sentenza qui annotata costituisce un importante monito per le amministrazioni nazionali. Nel confrontarsi con simili casi, queste non potranno stabilire alcun automatismo tra la negazione dello *status* di rifugiato per motivi di ordine pubblico e la restrizione della libertà di circolazione, ma dovranno vagliare tutti gli elementi utili a valutare la pericolosità del richiedente e la sua effettiva capacità di costituire una minaccia attuale per la comunità di accoglienza. Conformemente al principio di proporzionalità, le amministrazioni dovranno inoltre ricorrere a misure che non comportino un sacrificio eccessivo degli interessi individuali e familiari, fermo il rispetto degli obiettivi preventivi sottesi a restrizioni della specie.

Alcuni aspetti della pronuncia meritano qualche notazione aggiuntiva.

Una prima considerazione riguarda la sua estensione applicativa, comprensiva di tutti i destinatari di una decisione di esclusione dal beneficio dello *status* di rifugiato ai sensi dell'art. 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra, o dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/95/UE. In sede di primo commento⁴⁸ è stato ritenuto difficile ipotizzarne un'estensione a coloro i quali siano stati esclusi dal beneficio della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 17, paragrafo 1, lett. b), della Direttiva 2011/95, che si riferisce alla commissione di un reato grave, ovvero «*any crime which would be punishable by imprisonment in the Member State concerned*»⁴⁹; recentemente, tuttavia, la stessa Corte di Giustizia ha rilevato che, sebbene l'ambito di applicazione della causa di esclusione prevista dall'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/95 sia più ampio di quello della causa di esclusione dallo *status* di rifugiato di cui all'articolo 1, sezione F, lettera b), della Convenzione di Ginevra e di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/95, anche nel primo caso spetta «all'autorità o al giudice nazionale competente che statuisce sulla domanda di protezione sussidiaria [il compito di] valutare la gravità dell'illecito considerato, effettuando un esame completo di tutte le circostanze del caso individuale di cui trattasi»⁵⁰. Nondimeno, le coordinate interpretative potrebbero rilevare nelle ipotesi di revoca dello *status* di rifugiato, ovvero ove l'amministrazione

48. S. Peers, Expelling EU citizen war criminals, cit.

49. *Ibid.*

50. Corte di Giustizia, causa C-369/17, *Shajin Ahmed c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, sentenza 13 settembre 2018. A parere della Corte, quindi, l'art. 17, paragrafo 1, lett. b), della direttiva 2011/95 «osta a una legislazione di uno Stato membro in forza della quale si considera che il richiedente protezione sussidiaria abbia “commesso un reato grave” ai sensi di tale disposizione, il quale può escluderlo dal beneficio di tale protezione, sulla sola base della pena prevista per un determinato reato ai sensi del diritto di tale Stato membro».

debba valutare se vi siano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato membro in cui si trova⁵¹.

Una seconda considerazione concerne l'atteggiamento della Corte rispetto al rilievo del lasso temporale trascorso dai fatti che avevano giustificato l'iniziale rifiuto della protezione internazionale. A parere di chi scrive, la sentenza avrebbe potuto meglio precisare che la valutazione dell'elemento temporale non rileva come dato fine a stesso, ma come fattore per circoscrivere la rilevanza di quegli stessi elementi suppletivi il cui vaglio è rimesso all'amministrazione precedente⁵². Il tempo, in altre parole, costituisce un fattore di assimilazione al contesto sociale e culturale nel quale lo straniero si trova inserito, sicché il suo trascorrere può essere indicativo della rottura di quel legame (negativo) con il Paese d'origine nel quale si era verificata la (sospetta) commissione di determinati crimini.

In terzo luogo, va sottolineata la prudenza con la quale la Corte si misura con il rapporto tra misure restrittive della libertà di circolazione e presunzione di innocenza: consci dei limiti normativi posti dagli stessi strumenti internazionali ed europei che attribuiscono rilevanza al mero ricorrere di un serio sospetto circa la commissione dei gravi crimini in questione, nonché della diffusione delle misure di prevenzione all'interno degli Stati membri, i giudici comunitari sembrano spostare l'equilibrio verso un rafforzamento della motivazione dei provvedimenti restrittivi della libera circolazione, esigendo un vaglio istruttorio più penetrante per i casi nei quali le responsabilità dell'interessato non siano state accertate da un giudice.

Un ultimo profilo di interesse della pronuncia annotata riguarda il succinto passaggio dedicato alla minaccia, e alla conseguente esigenza di protezione, dei valori fondamentali su cui l'Unione si fonda e che essa ha lo scopo di promuovere⁵³. In esso, la Corte sembra voler aggiungere un tassello alle nozioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza, ulteriore rispetto alla matrice strettamente nazionale: nell'affermare che «i crimini e le azioni di cui all'articolo 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra o all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 costituiscono una grave minaccia ai valori fondamentali quali il rispetto della dignità umana e dei diritti umani, su cui [...] l'Unione si fonda, e alla pace, che l'Unione ha lo scopo di promuovere [...]», la Corte sembra voler tanto ribadire l'interesse delle istituzioni dell'Unione (e, in particolare, di essa stessa) a esercitare un controllo sui

51. Cfr. art. 14, paragrafo 4, lett. a), della direttiva 2011/95.

52. Come affermato dalla Corte EDU nel caso Maslov, «the rationale behind making the duration of a person's stay in the host country one of the elements to be taken into account lies in the assumption that the longer a person has been residing in a particular country the stronger his or her ties with that country and the weaker the ties with the country of his or her nationality will be»; cfr., Corte EDU, Grande Camera, *Maslov v. Austria*, sentenza 23 giugno 2008, § 68.

53. Cfr. § 45-47 della sentenza.

limiti frapposti dagli Stati membri alla libera circolazione e sulla rispondenza di questi ultimi a interessi condivisi e fondati sul diritto primario europeo, quanto assicurare rilievo autonomo alla tutela dei diritti fondamentali, intesi quale nucleo minimo di valori sulla cui adesione e rispetto si misura la valutazione delle condotte individuali.

Per sapere se si tratti di un argomento che prefigura ulteriori restrizioni dei “margin di manovra” nazionali, o di un mero accidente determinato dalla gravità dei crimini interessati nei casi al vaglio della Corte, occorrerà certamente attendere le future evoluzioni interpretative, e la reazione dei Tribunali e delle amministrazioni nazionali agli indirizzi sin qui formulati.