

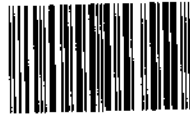


AOO RMPAC1

Prot.: 0005355 del 28/08/2009

uor: 400/A

Fasc: 10.4.39.1



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

Prot. 400/A/2009/ 10.4.39.1

AI SIGNORI QUESTORI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

AI SIGNORI DIRIGENTI LE ZONE DI POLIZIA DI FRONTIERA

LORO SEDI

E, p.c.:

AL GABINETTO DEL MINISTRO

ROMA

AL DIPARTIMENTO AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ROMA

AL DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

ROMA

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

ROMA

AI SIGNORI PREFETTI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER
LA PROVINCIA DI

TRENTO - BOLZANO

AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE
DI COORDINAMENTO PER LA REGIONE
VALLE D' AOSTA

AOSTA

AL COMMISSARIO DELLO STATO
PER LA REGIONE SICILIA

PALERMO

AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO
PER LA REGIONE SARDEGNA

CAGLIARI

OGGETTO: Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n.30, come modificato dal Decreto Legislativo 28 febbraio 2008, n.32, recante "Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri" – Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee al Parlamento Europeo e al Consiglio in data 2 Luglio 2009

La Commissione delle Comunità Europee, in data 2 Luglio u.sc., ha pubblicato, sul proprio portale internet all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu>, la Comunicazione al Parlamento Europeo



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

e al Consiglio, (COM/2009/0313 def.), elaborata nell'ambito del gruppo di lavoro costituito con gli esperti degli Stati membri e denominata "Guida ad una migliore trasposizione e applicazione della direttiva 2004/38CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente all'interno del territorio degli Stati membri"¹.

Nel rimandare alla consultazione del sito web sopraindicato, in considerazione degli orientamenti espressi da tale Commissione nel suddetto documento, si forniscono gli elementi di aggiornamento riguardo al contenuto della circolare n. 400/C/2007/1409/P/10.4.39/II DIV del 10 aprile 2007 e di quelle successivamente diramate, concernenti l'applicazione delle disposizioni normative in oggetto indicate.

I - CITTADINI DELL' UNIONE EUROPEA E FAMILIARI DI PAESI TERZI – INGRESSO E SOGGIORNO

Il Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n.30, come modificato dal Decreto Legislativo 28 febbraio 2008, n.32, si applica solo ai cittadini dell'Unione Europea che si recano o soggiornano in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, nonché ai familiari anche stranieri che li accompagnano o li raggiungono.

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha, tuttavia, esteso l'applicazione della direttiva 2004/38/CE anche ai cittadini dell'UE che rientrano nel loro Stato di appartenenza dopo aver risieduto in un altro Stato membro², nonché a quei cittadini dell'UE che hanno esercitato il loro diritto alla libera circolazione in un altro Stato membro senza risiedervi³ (ad esempio, fornendo temporaneamente dei servizi in un altro Stato membro).

A tale proposito si mette in evidenza che il diritto alla libera circolazione e soggiorno del familiare di cittadino dell'Unione avente la cittadinanza di uno Stato terzo ed il conseguente rilascio della relativa carta di soggiorno non possono essere subordinati al requisito del previo soggiorno legale nel territorio nazionale, alla luce dell'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee in data 25 Luglio 2008, (causa C-127/ Metock co/ Irlanda), relativamente alla applicazione dell'art. 3 n. 1 della direttiva 2004/38/CE.

Rientra, quindi, nel suddetto ambito di applicabilità, la posizione del cittadino di uno Stato terzo che, entrato indipendentemente in Italia, ha contratto matrimonio con cittadino dell'UE in seguito al suo ingresso sul territorio nazionale. Infatti, tale disposizione della direttiva stabilisce espressamente che essa si applica ai "familiari" come definiti dall'art. 2 punto 2 della direttiva medesima e, pertanto, anche al coniuge del cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza.

¹ Direttiva che si applica anche ai cittadini dei Paesi SEE (Norvegia, Islanda e Liechtenstein) e della Svizzera ed ai loro familiari.

² Cause C-370/90 Singh e C-291/05 Eind

³ Causa C-60/00 Carpenter



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

Peraltro, nel rammentare che dall'entrata in vigore della Legge 15 Luglio 2009 n. 94, (8 agosto 2009), lo straniero extracomunitario che vuole contrarre matrimonio in Italia deve attestare la regolarità del suo soggiorno, si richiama il contenuto della circolare N.400/A/2009/12.307 prot. 0005058 del 14 agosto scorso, con la quale sono state trasmesse a codeste Questure le indicazioni operative, diramate dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali. Al riguardo, si precisa che per *documento attestante la regolarità del soggiorno* deve intendersi il possesso di un titolo di soggiorno, anche temporaneamente concesso, ovvero della dichiarazione di presenza.

2 - RESTRIZIONI AL DIRITTO DI CIRCOLARE E SOGGIORNARE LIBERAMENTE PER MOTIVI DI ORDINE PUBBLICO O DI PUBBLICA SICUREZZA

La libertà di circolazione delle persone è uno dei fondamenti dell'Unione europea, per cui l'interpretazione delle disposizioni che concedono detta libertà deve essere ampia, mentre l'interpretazione delle deroghe deve essere rigorosa⁴.

Ordine e sicurezza pubblica

Si richiama l'attenzione circa le indicazioni fornite nel capitolo n. 3 della suddetta Comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio della Commissione Europea in merito ai presupposti sulla base dei quali adottare i provvedimenti limitativi del diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari a fare ingresso e soggiornare liberamente nel territorio nazionale.

È essenziale, distinguere nettamente, in relazione agli interessi protetti dalla società, tra i concetti di ordine pubblico e sicurezza pubblica, poiché quest'ultima non può essere estesa alle misure che dovrebbero rientrare nell'ordine pubblico.

- **Pubblica sicurezza:** fa riferimento alla sicurezza sia interna che esterna⁵ nel senso di preservare l'integrità territoriale e le istituzioni di uno Stato membro.
- **Ordine pubblico :** evita disturbi dell'ordine sociale.

I cittadini dell'Unione possono essere allontanati o respinti⁶, quindi, solo per una condotta punita dalla legge ed oggetto di misure di contrasto effettive ed efficaci, secondo quanto confermato dalla giurisprudenza⁷ della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

⁴ Cause 139/85 *Kempf* (par. 13) e C-33/07 *Jipa* (par. 23)

⁵ Cause C-423/98 *Albore* (par. 18 e seg.) e C-285/98, *Kreil* (par.15)

⁶ Cfr. Circolare 400/C/Idiv. fasc.17.4.9 Prot. 0003798 del 23 giugno 2009, che ha introdotto lo specifico modello di respingimento alla frontiera.

⁷ Cause 115/81 *Adoui e Cornuaille* (parr. 5-9) e C-268/99 *Jany* (par. 61).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

Essa ha anche sancito il principio che, in ogni caso, il mancato rispetto dell'obbligo di iscrizione anagrafica non è tale da costituire di per sé una condotta pericolosa per l'ordine e la sicurezza pubblica e pertanto non può da solo giustificare l'espulsione dello straniero⁸.

Condotta personale e minaccia

Le misure restrittive possono essere adottate solo caso per caso, laddove la condotta personale dell'individuo ponga una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave contro uno degli interessi fondamentali della società⁹ e non possono essere giustificate solo da un rischio generico¹⁰. Inoltre, esse non possono basarsi esclusivamente su considerazioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica¹¹, o per **generici motivi di prevenzione**¹², come stabilito dalla suddetta giurisprudenza. Le misure restrittive conseguenti ad una condanna penale non possono essere automatiche e devono tener conto della condotta personale dell'autore del reato e della minaccia che esso rappresenta per le esigenze di ordine pubblico.

Le condotte precedenti possono essere prese in considerazione solo se sussiste la probabilità di una recidiva.¹³ La minaccia deve esistere nel momento in cui il provvedimento restrittivo è stato adottato¹⁴. La sospensione della pena da parte dell'Autorità Giudiziaria è un fattore importante per la valutazione della minaccia, in quanto indica che l'interessato non costituisce più un pericolo reale.

L'**appartenenza ad una organizzazione** assume rilevanza se l'interessato prende parte alle attività della stessa e si identifica con i suoi obiettivi o progetti¹⁵.

Anche una **precedente condanna penale** può essere presa in considerazione, ma solo nella misura in cui le circostanze che vi hanno dato origine forniscono una valutazione della condotta futura dell'interessato. Il tipo e il numero delle condanne a carico dell'interessato costituisce un elemento significativo della valutazione, soprattutto in relazione alla gravità e alla frequenza dei reati commessi. Mentre l'importanza del pericolo di recidiva è rilevante, non è tuttavia sufficiente la remota possibilità che siano commessi nuovi reati¹⁶.

In determinate circostanze, una **microcriminalità persistente** può rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico, anche se ogni singolo crimine/reato, individualmente considerato, non può considerarsi una minaccia sufficientemente grave.

⁸ Causa 48/75 *Royer* (par. 51)

⁹ Tutti i criteri sono cumulativi

¹⁰ La prevenzione generale in circostanze specifiche, come gli eventi sportivi, è disciplinata dalla Comunicazione del 1999 (cfr. punto 3.3).

¹¹ Cause C-33/07, *Jipa* (par. 25) e C-503/03, *Commissione contro Spagna* (par. 62)

¹² Causa 67/74 *Bonsignore* (parr. 5-7)

¹³ Causa 30/77 *Bouchereau* (parr. 25-30)

¹⁴ Cause C-482/01 e C-493/01 *Orfanopoulos e Olivieri* (par. 82)

¹⁵ Causa 41/74 *van Duijn* (par. 17 e seg.)

¹⁶ Ad esempio, il pericolo di recidiva può essere considerato maggiore in caso di tossicodipendenza, se esiste il rischio che siano commessi altri reati per acquistare la droga: PM Stix-Hackl nelle cause congiunte C-482/01 e C-493/01 *Orfanopoulos e Olivieri*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

Per valutare l'esistenza di una minaccia per l'ordine pubblico nei predetti casi, non è rilevante, di per sé, l'esistenza di condanne multiple, ma si può tenere conto, in particolare, dei seguenti fattori, secondo le indicazioni fornite dalla Commissione Europea:

- la natura dei reati;
- la frequenza dei reati;
- i danni causati.

Valutazione della proporzionalità

Quando si è stabilito che la condotta personale dell'individuo rappresenta una minaccia sufficientemente grave da giustificare un provvedimento restrittivo, deve essere effettuata **una valutazione di proporzionalità**, per decidere se all'interessato può essere rifiutato l'ingresso o se può essere espulso per motivi di ordine e sicurezza pubblica.

Alla luce degli interessi protetti deve essere effettuata un'analisi delle caratteristiche della minaccia. Allo scopo, possono essere presi in considerazione i criteri indicati dalla Commissione Europea.

La situazione personale e familiare dell'interessato, quindi, deve essere valutata attentamente al fine di stabilire se la misura che si intende adottare è appropriata e non eccede quanto è strettamente necessario per raggiungere la finalità perseguita e se esistono misure meno coercitive per il suo conseguimento.

Tutela maggiore contro l'allontanamento

Com'è noto, i cittadini dell'UE e i loro familiari che siano residenti permanenti (ossia *dopo cinque anni*) in Italia, quale Stato membro ospitante, possono essere allontanati solo per gravi motivi di ordine pubblico o sicurezza pubblica. I cittadini della UE che risiedono da oltre dieci anni e i loro figli possono essere allontanati solo per motivi imperativi di sicurezza pubblica (*non di ordine pubblico*).

Al riguardo, la Commissione Europea richiama l'attenzione sulla necessità di fare una netta distinzione tra motivi "ordinari", "gravi" e "imperativi", in base ai quali l'espulsione viene adottata.

Ai fini del calcolo della durata del soggiorno, non vi è obbligo di tenere conto del **tempo effettivamente trascorso in stato detentivo** qualora il cittadino della UE ed il familiare non abbia stabilito alcun legame con il nostro Paese.

Urgenza

Nei casi di urgenza, si deve tenere conto dell'impatto che un allontanamento immediato potrebbe determinare sulla vita personale e familiare dell'interessato (ad es. *necessità di un preavviso presso il posto di lavoro, estinzione di un prestito, necessità di organizzare la spedizione dei propri beni personali nel nuovo luogo di residenza, educazione scolastica dei figli, ecc.*). L'adozione di un provvedimento di allontanamento non significa, necessariamente,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

che esista un'urgenza, la cui valutazione deve comunque essere suffragata da motivazioni chiare e distinte.

Si richiama l'attenzione, in definitiva, sulla necessità che i provvedimenti di allontanamento siano sempre adeguatamente motivati, recando ogni possibile elemento di fatto e di diritto e riportando altresì le indicazioni affinché l'interessato possa avviare un'azione efficace a garanzia della propria difesa¹⁷

Nell'evidenziare l'importanza delle presenti direttive, si confida nella consueta e fattiva collaborazione delle SS.LL., rimanendo a disposizione (anche all'indirizzo mail aagg.dircentimm@interno.it) per ogni ulteriore, eventuale chiarimento che si rendesse necessario.

IL DIRETTORE CENTRALE
Rodolfo Ronconi

¹⁷ Causa 36/75 Rutili (parr. 37-39)