

Causa C-546/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

16 luglio 2019

Giudice del rinvio:

Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)

Data della decisione di rinvio:

9 maggio 2019

Ricorrente in primo grado, in appello e per cassazione:

BZ

Resistente in primo grado, in appello e per cassazione:

Westerwaldkreis

Oggetto del procedimento principale

Divieto d'ingresso disposto per fini distinti dalla migrazione

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Applicabilità della direttiva 2008/115 («direttiva rimpatri») ad un divieto d'ingresso disposto per fini distinti dalla migrazione; articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) a) Se il divieto d'ingresso emesso nei confronti di un cittadino di un paese terzo «per altri fini non legati alla migrazione» ricada nella sfera d'applicazione della 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 (GU 2008, L 348, pag. 98), ogniqualevolta lo Stato

membro non si sia avvalso della facoltà prevista dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva medesima.

b) In caso di risposta negativa alla questione sub 1.a): Se detto divieto d'ingresso esuli dalla sfera d'applicazione della direttiva 2008/115/CE anche qualora il soggiorno di un cittadino di un paese terzo, già indipendentemente da un provvedimento di espulsione emesso nei suoi confronti, connesso al divieto d'ingresso, sia irregolare e rientri pertanto sostanzialmente nell'ambito di applicazione della direttiva.

c) Se possa annoverarsi tra i divieti d'ingresso emessi per fini «non legati alla migrazione» un divieto che accompagni un'espulsione disposta per motivi di sicurezza pubblica e ordine pubblico (nel caso di specie: per motivi di mera prevenzione generale con l'obiettivo della lotta al terrorismo).

2) Nel caso di risposta alla prima questione nel senso che il divieto d'ingresso de quo ricada nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/115/CE:

a) Se l'annullamento in via amministrativa della decisione di rimpatrio (nel caso di specie: l'ordine di allontanamento) implichi l'illegittimità del divieto d'ingresso di cui all'articolo 3, punto 6, della direttiva 2008/115/CE disposto contestualmente a detta decisione.

b) Se tali effetti si verificano anche nel caso in cui il provvedimento amministrativo di espulsione alla base della decisione di rimpatrio sia (divenuto) definitivo.

Disposizioni pertinenti di diritto dell'Unione

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 (GU 2008, L 348, pag. 98), articolo 1, articolo 2, paragrafo 2, lettera b), articolo 3, punti 4 («decisione di rimpatrio») e 6 («divieto d'ingresso»), articolo 7, paragrafo 1, articolo 8, paragrafo 1, articolo 11, paragrafo 1

Disposizioni nazionali pertinenti

Aufenthaltsgesetz (legge in materia di soggiorno; in prosieguo: lo «AufenthG»), articoli 11 (divieto d'ingresso e di soggiorno), 50 (obbligo di lasciare il territorio), 51 (cessazione della legalità del soggiorno; mantenimento delle restrizioni), 53 (espulsione), 54 (interesse all'espulsione), 55 (interesse al proseguimento del soggiorno), 58 (allontanamento), 59 (ordine di allontanamento), 60 a (sospensione temporanea dell'allontanamento [periodo di tolleranza])

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Il ricorrente, nato in Siria nel 1986, è di etnia palestinese e di cittadinanza non acclarata. Nel 1990 egli faceva ingresso nella Repubblica federale di Germania con i propri genitori sotto false generalità. La sua domanda di riconoscimento del diritto di asilo non veniva accolta. Ancorché da quel momento sia scattato nei suoi confronti l'obbligo di lasciare il paese, egli ha continuato a soggiornare in Germania sulla base di un periodo di tolleranza costantemente prorogato ai sensi dell'articolo 60 a dell'AufenthG.
- 2 Con sentenza del 17 aprile 2013, passata in giudicato, il Landesgericht Koblenz (Tribunale del Land di Coblenza, Germania) lo condannava ad una pena detentiva complessiva di tre anni e quattro mesi per il reclutamento di membri o sostenitori di un'associazione terroristica straniera in 39 casi, nonché per istigazione alla violenza in due casi, in uno dei quali in concorso con l'apologia di reati. Secondo quanto accertato dall'Oberlandesgericht (Tribunale superiore del Land, Germania), il ricorrente, nel periodo tra il settembre del 2007 e il dicembre del 2009, diffondeva su internet video e messaggi di organizzazioni terroristiche islamiste. Nel marzo del 2014, l'esecuzione della pena detentiva residua veniva sospesa con la condizionale per un periodo di quattro anni.
- 3 Con decisione del 24 febbraio 2014, il resistente procedeva all'espulsione del ricorrente dal territorio federale, sostenendo che l'espulsione includesse anche il divieto di reingresso nella Repubblica federale di Germania. Nel marzo del 2018, l'amministrazione resistente riduceva il divieto d'ingresso e di soggiorno, già fissato nel 2014 in sei anni, alla durata di quattro anni a decorrere da un eventuale abbandono del territorio limitandolo, comunque, a non oltre il 21 luglio 2023.
- 4 Il ricorso per cassazione ("Revision") è proposta dal ricorrente contro la sentenza dell'Oberverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo superiore del Land, Germania) del 5 aprile 2018, con la quale veniva respinto l'appello interposto dal ricorrente medesimo.
- 5 Questo Collegio ha respinto il ricorso per cassazione del ricorrente, nella parte riguardante la sua espulsione. Oggetto del procedimento di cassazione è ormai la decisione con la quale la durata del divieto d'ingresso e soggiorno di accompagnamento dell'espulsione è stato ridotto a quattro anni a decorrere da un eventuale abbandono del territorio con limitazione, in ogni caso, a non oltre il 21 luglio 2023. In tale contesto si pongono le menzionate questioni .
- 6 Ai sensi del diritto nazionale (articolo 11 dell'AufenthG), sussistono le condizioni di un divieto d'ingresso e soggiorno. L'articolo 11, paragrafo 1, dell'AufenthG dispone che uno straniero espulso dal paese non possa fare nuovamente ingresso nel territorio federale, né ivi soggiornare, né che sia consentito rilasciargli un titolo di soggiorno, neppure in caso di diritto fondato sulla legge medesima. Il ricorrente è stato definitivamente espulso. Le impugnazioni da questi proposte contro l'espulsione non sono state accolte, avendo questo giudice del rinvio già

respinto il ricorso per cassazione del ricorrente avverso le sentenze di rigetto dei precedenti gradi.

- 7 L'espulsione era legittima e ammissibile, sebbene il ricorrente non potesse essere allontanato verso la Siria nel futuro immediato a causa del pericolo di violazione dei diritti conferiti dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU»). Secondo la normativa tedesca in materia di soggiorno, un'espulsione non è direttamente connessa con la cessazione del soggiorno e non implica sempre un effetto del genere. Le persone, la cui permanenza costituisca una minaccia alla sicurezza pubblica, possono anzi essere espulse anche quando non sia possibile un allontanamento a causa della situazione nello Stato di destinazione. Ciò comporta quantomeno la decadenza del titolo di soggiorno dello straniero (articolo 51, paragrafo 1, punto 5, dell'AufenthG) e, in determinati casi, l'adozione di misure di sorveglianza fondate sulla normativa relativa agli stranieri. Tuttavia, anche gli stranieri, i quali – al pari del ricorrente – non abbiano mai posseduto un titolo di soggiorno e soggiornino in Germania solo grazie al periodo di tolleranza previsto dall'articolo 60 a dell'AufenthG, possono essere espulsi in base al diritto tedesco. In tale ipotesi, l'espulsione implica l'esclusione del rilascio allo straniero di alcun titolo di soggiorno fino alla scadenza del termine pertinente (articolo 11, paragrafo 1, dell'AufenthG).
- 8 L'amministrazione resistente ha limitato d'ufficio la durata del divieto d'ingresso e soggiorno, conformemente all'articolo 11, paragrafo 2, primo periodo, dell'AufenthG. Il resistente ha infine limitato, senza incorrere in errori di valutazione, alla durata di quattro anni il divieto d'ingresso e soggiorno connesso all'abbandono del territorio nazionale.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 9 È necessario acclarare se un divieto d'ingresso e soggiorno (di durata limitata), connesso alla stessa espulsione e consentito dal diritto nazionale anche in assenza di un ordine di allontanamento, sia conforme al diritto dell'Unione.
- 10 Per «decisione di rimpatrio» di cui all'articolo 3, punto 4, della direttiva 2008/115 si intende – presupponendo l'applicabilità di detta direttiva ai provvedimenti di allontanamento per motivi di sicurezza pubblica e di ordine pubblico – si intende non solo, in base all'interpretazione giuridica nazionale, l'espulsione di per sé (articoli 53 e seguenti dell'AufenthG), la quale pone fine in ogni caso, in forza di legge, alla regolarità del soggiorno (articolo 50, paragrafi 1 e 2, articolo 51, paragrafo 1, punto 5, dell'AufenthG), ma anzitutto l'ordine di allontanamento (articolo 59, paragrafo 1, primo periodo, dell'AufenthG).
- 11 La nozione di «decisione di rimpatrio» indica, ai sensi dell'articolo 3, punto 4, della direttiva 2008/115, la decisione o atto amministrativo o giudiziario che attesti o dichiari l'irregolarità del soggiorno di un cittadino di paesi terzi e imponga o attesti l'obbligo di rimpatrio., La direttiva 2008/115 non osta, ai sensi del suo articolo 6, paragrafo 6, a che gli Stati membri decidano di porre fine al

soggiorno regolare e dispongano contestualmente il rimpatrio e/o l'allontanamento e/o il divieto d'ingresso in un'unica decisione o atto amministrativo o giudiziario, fatte salve le garanzie procedurali previste dal capo III e da altre pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione e nazionale.

- 12 La decisione di espulsione ai sensi del diritto nazionale determina (quantomeno per gli stranieri il cui soggiorno sia legittimo) esclusivamente l'irregolarità del soggiorno stesso. Solo con l'ordine di allontanamento dev'essere fissato il termine per la partenza volontaria stabilito in via amministrativa o giudiziaria (articolo 59, paragrafo 1, dell'AufenthG) necessario, in linea di principio, ai fini di una decisione di rimpatrio, il cui inutile decorso costituisce presupposto di un'esecuzione forzata dell'obbligo di lasciare il paese tramite allontanamento (articolo 58 dell'AufenthG).
- 13 Questo Collegio ritiene che i divieti d'ingresso e soggiorno legati alla migrazione ricadano pienamente nell'ambito di applicazione della direttiva. Occorre invece acclarare se ciò valga anche con riguardo ai «divieti d'ingresso non legati alla migrazione».
- 14 La giurisprudenza della Corte non ha finora chiarito se i divieti d'ingresso non legati alla migrazione non rientrino, di fatto, in linea di principio ovvero a determinate condizioni, nell'ambito di applicazione della direttiva.
- 15 Al fine di stabilire la legittimità del «divieto d'ingresso e soggiorno non legato alla migrazione» di cui all'articolo 11, paragrafo 1, dell'AufenthG, oggetto del presente procedimento e connesso ad un'espulsione in conformità all'articolo 51, paragrafo 1, punto 5, in combinato disposto con gli articoli 53 e seguenti dell'AufenthG, nel senso illustrato supra, è rilevante accertare se tale divieto rientri o meno nella sfera d'applicazione della direttiva 2008/115. In caso di risposta affermativa, occorrerà precisare altresì se il divieto d'ingresso e soggiorno non legato alla migrazione anche a seguito di un annullamento in via amministrativa della decisione di rimpatrio che l'accompagna (nel caso di specie: l'ordine di allontanamento di cui all'articolo 59, paragrafo 1, primo periodo, dell'AufenthG) risulti incompatibile con la direttiva medesima.

Sulla prima questione

- 16 Con la questione sub 1.a), questo giudice del rinvio chiede se anche i «divieti d'ingresso non legati alla migrazione» rientrino in ogni caso nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/115 laddove – come nella presente fattispecie la Repubblica federale di Germania – lo Stato membro non si sia avvalso della facoltà prevista dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva medesima. Questo Collegio dubita dell'applicabilità della direttiva alla luce della raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione, del 16 novembre 2017, che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio (GU 2017, L 339, pag. 83).

- 17 L'articolo 3, punto 6, della direttiva 2008/115 definisce il «divieto d'ingresso» quale decisione o atto amministrativo o giudiziario che vieti l'ingresso e il soggiorno nel territorio degli Stati membri per un periodo determinato e che accompagni una decisione di rimpatrio. La Commissione considera quale «divieto d'ingresso legato alla migrazione» un divieto d'ingresso connesso alla violazione delle disposizioni in materia di migrazione vigenti negli Stati membri, vale a dire di quelle disposizioni che disciplinano l'ingresso e il soggiorno di cittadini di paesi terzi nei rispettivi Stati membri (v. punto 11 della raccomandazione 2017/2338). Nel caso in cui la violazione delle pertinenti disposizioni in materia di migrazione comporti che il soggiorno del cittadino di un paese terzo nel rispettivo Stato membro sia o diventi illegittimo, dovranno essere applicate per il suo rimpatrio ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2008/115 tutte le norme e le procedure applicate negli Stati membri ai fini del rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare in conformità ai diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e internazionale, incluso l'obbligo di protezione dei rifugiati e di rispetto dei diritti dell'uomo. La nozione di «divieto d'ingresso non legato all'immigrazione» ai sensi del punto 11 della raccomandazione 2017/2338 designa, al contrario, un divieto d'ingresso non connesso alla violazione delle disposizioni in materia di immigrazioni vigenti negli Stati membri, ma emanato per finalità diverse. Vi rientrano, in particolare, quei divieti d'ingresso emanati a seguito della commissione di reati gravi da parte di cittadini di paesi terzi e della relativa sanzione amministrativa o giudiziaria e mirano alla tutela della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico nello Stato membro.
- 18 Il tenore sia dell'articolo 3, punto 6, sia dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 non contempla un'analoga limitazione dell'ambito di applicazione della direttiva.
- 19 Anche sotto il profilo sistematico, questo Collegio non individua alcun elemento che consenta il riconoscimento di una siffatta limitazione della sfera d'applicazione della direttiva, richiamando peraltro una decisione del Conseil d'État francese, secondo cui la direttiva rimpatri trova applicazione esclusivamente a quelle decisioni di rimpatrio degli Stati membri adottate per irregolare soggiorno di un cittadino di un paese terzo. Questo Collegio ritiene infatti che, in particolare, gli articoli 1 e 2, paragrafo 2, lettera b), nonché l'articolo 11, paragrafo 2, secondo periodo, della direttiva evidenzino che la direttiva non distingue i motivi per i quali sia disposto un obbligo di rimpatrio a carico di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare. Dette disposizioni depongono anzi in senso favorevole al fatto che la direttiva presenti un ambito di applicazione, in linea di principio, ampio ma suscettibile di limitazioni.
- 20 Ai sensi del considerando 14, l'articolo 3, punto 6, e l'articolo 11 della direttiva 2008/115 mirano a conferire una dimensione europea agli effetti delle misure nazionali di rimpatrio istituendo un divieto d'ingresso che proibisca l'ingresso e il soggiorno nel territorio di tutti gli Stati membri. L'obiettivo risiede nella prevenzione dell'immigrazione clandestina e nell'evitare che cittadini di paesi

terzi il cui soggiorno è irregolare possano essere sottoposti a provvedimenti di allontanamento a causa di normative divergenti degli Stati membri. Anche tali finalità suggeriscono, in linea di principio, una certa ampiezza dell'ambito di applicazione.

- 21 Il punto 11 della raccomandazione 2017/2338 attribuisce effetti preventivi ai divieti d'ingresso legati al rimpatrio previsti dalla direttiva 2008/115, nonché la funzione di rafforzare la credibilità della politica in materia di rimpatri. Detta disposizione prevede però altresì che le disposizioni sui divieti d'ingresso legati al rimpatrio previste dalla direttiva rimpatri lascino impregiudicati i divieti d'ingresso emessi «per altri fini non legati alla migrazione». In questo contesto sono espressamente richiamati quelli emessi nei confronti di cittadini di paesi terzi che hanno commesso reati gravi o per i quali esistono indizi concreti sull'intenzione di commettere tali reati. Lo stesso punto 11 rinvia, a tal riguardo, all'articolo 24, paragrafo 2, in combinato disposto con il paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (GU 2006, L 381, pag. 4).
- 22 L'interpretazione della direttiva 2008/115 in base alla sua genesi non consente di trarre indizi chiari relativi all'affermazione contenuta nel punto 11 della raccomandazione 2017/2338, secondo la quale le disposizioni sui divieti d'ingresso legati al rimpatrio previste dalla direttiva rimpatri lasciano impregiudicati i divieti d'ingresso emessi «per altri fini non legati alla migrazione».
- 23 Al punto 3, n. 12, della sua proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente (COM/2005/0391 definitivo), la Commissione sostiene che anche se vi fossero argomenti a favore di un'ulteriore armonizzazione dell'aspetto «espulsione per motivi di ordine pubblico/sicurezza nazionale», tale processo andrebbe proposto non già nell'ambito di una direttiva che pone fine al soggiorno irregolare e governa le procedure di rimpatrio, bensì in quello di direttive che disciplinano le condizioni di ingresso e soggiorno e le procedure per porre fine a un soggiorno o a una presenza regolari. Tuttavia, quando si pone fine al soggiorno regolare di un cittadino di un paese terzo per motivi di ordine pubblico, egli diventerebbe, ai fini della direttiva rimpatri, un cittadino di un paese terzo che soggiorna irregolarmente sul territorio di uno Stato membro e a cui si applicano le disposizioni di tale direttiva.
- 24 In caso di risposta negativa al quesito sub 1.a), si pone il quesito sub 1.b), volto ad acclarare se un divieto d'ingresso disposto per «altri fini non legati alla migrazione» ricada nella sfera d'applicazione della direttiva 2008/115 anche nel caso in cui il cittadino di un paese terzo – come nella specie il ricorrente – a prescindere da un ordine di espulsione emesso nei suoi confronti con connesso divieto d'ingresso, soggiorni già irregolarmente e risulti pertanto sostanzialmente

soggetto alla direttiva. Con il quesito sub 1.c), questo Collegio chiede se un divieto d'ingresso non connesso alla migrazione rappresenti un divieto di tal genere, connesso con l'espulsione, con finalità di prevenzione generale, di un cittadino di un paese terzo condannato per reati gravi.

Sulla seconda questione

- 25 La seconda questione si pone nel caso in cui un divieto d'ingresso non connesso alla migrazione rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/115.
- 26 Con il quesito sub 2.a), questo Collegio chiede se l'annullamento della decisione di rimpatrio (nel caso di specie: annullamento dell'ordine di espulsione) implichi l'illegittimità di un divieto d'ingresso ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva disposto contestualmente all'emissione della decisione di rimpatrio. Questo Collegio ritiene che l'annullamento della decisione di rimpatrio non infici *ipso iure* il divieto d'ingresso che l'accompagna, vale a dire che dal nesso cronologico tra gli atti non derivi sempre e necessariamente anche un collegamento sostanziale.
- 27 In caso di riconoscimento, in linea di principio, dell'esistenza del nesso, questo Collegio chiede inoltre, con il quesito sub 2.b), cosa avvenga nel caso in cui un ordine di espulsione amministrativo emesso ai sensi dell'articolo 53 dell'AufenthG a monte della decisione di rimpatrio sia divenuto definitivo. Pertanto il quesito sub 2.b) mira all'affermazione di una possibile separazione della decisione di rimpatrio (i cui effetti continuano) e del divieto d'ingresso nei casi in cui – il soggiorno irregolare sia definitivamente accertato da una decisione amministrativa o giudiziaria, avverso la quale siano stati esperiti tutti i rimedi da parte del cittadino di un paese terzo, – ne consegua, per diritto nazionale, l'obbligo del cittadino di un paese terzo di lasciare il paese, il che implica, in linea di principio, anche l'abbandono del territorio dell'Unione e – manchi solo una decisione amministrativa (secondo il diritto nazionale: ordine di allontanamento) per dare esecuzione forzata a detto obbligo di rimpatrio oggettivamente esistente anche mediante allontanamento.