

**Causa C-636/23****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

24 ottobre 2023

**Giudice del rinvio:**

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Belgio)

**Data della decisione di rinvio:**

16 ottobre 2023

**Ricorrente:**

W

**Resistente:**

Belgische Staat

**Oggetto del procedimento principale**

Il ricorrente ha presentato ricorso di annullamento di una decisione di rimpatrio dinanzi al giudice del rinvio. Detto ricorso è stato accolto con sentenza per un vizio di motivazione della decisione di non concedere un periodo per la partenza volontaria. Il resistente ha presentato ricorso per cassazione dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio), supremo giudice amministrativo. A seguito di cassazione della sua prima sentenza, il giudice del rinvio deve pronunciarsi nuovamente sulla decisione di rimpatrio.

**Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale**

Il giudice del rinvio si pone la questione se la concessione di un termine di partenza sia solo una misura di esecuzione della decisione di rimpatrio, oppure un suo elemento essenziale che debba essere soggetto ad un ricorso effettivo e dalla cui nullità discenda l'invalidità della decisione di rimpatrio nella sua interezza. La risposta a tale domanda ha anche effetto sulle condizioni a cui può essere eventualmente assoggettato un divieto di ingresso. Articolo 267 TFUE.

## Questioni pregiudiziali

- 1) Se il disposto dell'articolo 7, paragrafo 4, dell'articolo 8, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, considerati separatamente o in combinato disposto, alla luce dell'articolo 13 della direttiva 2008/115 e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che la mancata concessione di un periodo per la partenza volontaria sia considerata come una mera formalità di esecuzione, che non modifica la situazione giuridica dello straniero interessato, atteso che la concessione o la mancata concessione di un periodo per la partenza volontaria nulla cambia riguardo alla constatazione principale del soggiorno irregolare nel territorio.
- 2) In caso di risposta in senso positivo alla prima questione: se le espressioni «che accompagni», di cui all'articolo 3, paragrafo 6, e «sono corredate di», di cui all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, debbano essere interpretate nel senso che esse non ostano a che l'autorità competente possa o debba adottare ancora, anche dopo un lungo periodo, un divieto d'ingresso fondato su una decisione di rimpatrio in cui non è stato concesso un periodo per la partenza volontaria.

In caso di risposta in senso negativo a tale questione: se le dette espressioni implicino che una decisione di rimpatrio non corredata da un periodo per la partenza volontaria deve essere accompagnata da un divieto di ingresso, emesso contemporaneamente o entro un termine ragionevolmente breve.

In caso di risposta in senso positivo a tale questione: se il diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 13 della direttiva 2008/115 e dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, implichi la facoltà, nel contesto di un ricorso avverso la decisione di rimpatrio, di impugnare la legittimità di una decisione di negare un periodo per la partenza volontaria, se la legittimità del fondamento per il divieto di ingresso non possa più essere utilmente impugnata in altro modo.

- 3) In caso di risposta in senso affermativo alla prima questione: se le espressioni «fissa (...) un periodo congruo», di cui all'articolo 7, (paragrafo 1, primo comma), e «obbligo di rimpatrio», di cui all'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, debbano essere interpretate nel senso che la fissazione di un termine, in ogni caso la mancata concessione di un termine, nel contesto dell'obbligo di partenza costituisce un elemento essenziale di una decisione di rimpatrio tale che, ove venga constatata un'illiceità relativamente a detto termine, la decisione di rimpatrio sia integralmente invalida e debba essere adottata una nuova decisione di rimpatrio.

Ove la Corte ritenga che il rifiuto di concedere un termine non sia un elemento essenziale di una decisione di rimpatrio, e nell'ipotesi in cui lo Stato membro interessato non si sia avvalso della facoltà di cui all'articolo 7,

(paragrafo 1), della direttiva 2008/115, di concedere un termine solo su richiesta dello straniero interessato, quali siano la portata pratica e l'attuabilità di una decisione di rimpatrio, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, in cui venga a mancare l'indicazione di un termine.

### **Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere e giurisprudenza del giudice dell'Unione citata**

Articolo 3, punti 4, 6 e 8, articolo 6, paragrafo 1, articolo 7, paragrafi 1 e 4, articolo 8, paragrafi 1, 2 e 4, articolo 11, paragrafo 1, e articolo 13 della direttiva 2008/115 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

Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Sentenze della Corte dell'11 giugno 2015, Zh. e O. (C-554/13, punti 46, 47, 49, 50 e 54), del 28 aprile 2011, El Drifi (C-61/11 PPU, punti da 35 a 38 e 51), dell'11 dicembre 2014, Boudjlida (C-249/13, punto 51), e del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, punto 115)

### **Disposizioni di diritto nazionale invocate**

I seguenti articoli del Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (legge che disciplina l'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri, in prosieguo il «Vreemdelingenwet»):

Articolo 1, § 1, 6° e 8°, recante la definizione delle nozioni di «decisione di allontanamento» e «divieto di ingresso», che recepiscono, rispettivamente, l'articolo 3, punti 4 e 6, della direttiva 2008/115

Articolo 7, parte iniziale, 1° e 3°, in base al quale l'autorità nazionale può emettere un ordine di abbandonare il territorio nazionale se lo straniero non possiede i documenti richiesti e se la sua condotta può nuocere all'ordine pubblico o alla sicurezza nazionale

Articolo 74/11, § 1: «La durata del divieto di ingresso viene stabilita tenendo conto delle circostanze specifiche di ciascuna fattispecie. La decisione di allontanamento è corredata di un divieto di ingresso per un massimo di tre anni (...) qualora non sia concesso alcun periodo per la partenza volontaria (...) (e) di più di cinque anni qualora il cittadino di un paese terzo rappresenti una grave minaccia per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza».

Articolo 74/14, § 1. «La decisione di allontanamento fissa un termine di trenta giorni per lasciare il territorio (...) § 2. Fintantoché il termine per la partenza volontaria non è giunto a scadenza, il cittadino di un paese terzo è protetto da un allontanamento coatto. (...) § 3. Si può derogare dal termine di cui al § 1 qualora si configuri (...) un rischio di fuga, o (...) il cittadino di un paese terzo costituisca una minaccia per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza (...). In tal caso la decisione di allontanamento stabilisce un termine inferiore a sette giorni o nessun termine».

Sentenza di cassazione del Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio) del 1° settembre 2022, n. 254 377

### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale**

- 1 Il 7 giugno 2019 il ricorrente, cittadino del Marocco, è stato condannato a una pena detentiva per un delitto legato agli stupefacenti. Il 18 luglio 2019 il Belgio gli ha intimato di lasciare il territorio belga (in prosieguo: la «decisione di rimpatrio») e gli ha imposto un divieto di ingresso per otto anni.
- 2 Nella motivazione della decisione di rimpatrio si leggeva che il ricorrente non aveva documenti di soggiorno validi e che esisteva il rischio che egli con la sua condotta nuocesse all'ordine pubblico e che fuggisse. A causa di detto rischio non gli è stato concesso un periodo per la partenza volontaria.
- 3 Il ricorso per la sospensione e l'annullamento della decisione di rimpatrio e del divieto di ingresso, presentato dal ricorrente dinanzi al Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiglio per il contenzioso degli stranieri, Belgio; in prosieguo: il «Raad») è stato accolto da questo giudice. Il resistente ha quindi presentato ricorso per cassazione dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio) avverso l'annullamento della decisione di rimpatrio, e non avverso quello del divieto di ingresso. Il giudice adito, in considerazione dell'oggetto del ricorso per cassazione, ha annullato solo la sentenza relativa alla decisione di rimpatrio. Il Raad deve adesso pronunciarsi nuovamente su tale decisione di rimpatrio.
- 4 Il Raad ha inizialmente annullato la decisione di rimpatrio per il motivo che il rifiuto di concedere un periodo per la partenza volontaria era inficiato da un vizio di motivazione. Il rischio di danno all'ordine pubblico e di fuga infatti, contrariamente alla giurisprudenza della Corte, non era stato valutato individualmente per il ricorrente. Atteso che la decisione di non concedere un periodo per la partenza volontaria costituisce un elemento essenziale o costitutivo della decisione di rimpatrio, anche tale decisione doveva essere integralmente annullata.
- 5 Nella sua sentenza di cassazione il Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio) ha invece dichiarato che il periodo per la partenza volontaria costituisce soltanto una misura di esecuzione, giacché la situazione giuridica del ricorrente esisteva già nel momento in cui era stata adottata la decisione di rimpatrio ed egli non godeva comunque di un soggiorno regolare. Tale periodo non costituisce dunque un

elemento costitutivo della decisione di rimpatrio. Il Raad aveva pertanto violato gli articoli 7 e 74/14 del Vreemdelingenwet, dichiarando il contrario.

### **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

- 6 Secondo il ricorrente, la decisione di rimpatrio costituisce un'unica decisione amministrativa inscindibile che deve contenere due parti, ossia il motivo per un ordine di lasciare il territorio e un termine di esecuzione. A tal fine egli si basa sull'articolo 3, punti 4 e 8, della direttiva 2008/115. Un'evidente illiceità nella motivazione di non concedere un periodo per la partenza volontaria determina l'illegittimità dell'intera decisione di rimpatrio. Ai sensi della sentenza della Corte dell'11 giugno 2015, Zh. e O. (C-554/13), solo in circostanze eccezionali si può negare un periodo per la partenza volontaria, o concederne uno più breve, e in tal caso deve essere disponibile un ricorso giurisdizionale effettivo.
- 7 A giudizio del resistente, un termine per l'esecuzione della decisione di rimpatrio rappresenta soltanto una misura di esecuzione di detta decisione, che non modifica la situazione giuridica del ricorrente. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 gli Stati membri possono prevedere che tale periodo sia concesso unicamente su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato. Il periodo in parola non può dunque costituire un elemento essenziale di una decisione di rimpatrio. L'opposizione a detto periodo, o la mancanza del medesimo, non possono pertanto determinare l'illegittimità della decisione di rimpatrio.

### **Breve esposizione della motivazione del rinvio**

- 8 La sentenza del Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio) nella presente causa non è un caso isolato. Ai sensi del diritto belga il Raad è tenuto a seguire la giurisprudenza del giudice amministrativo supremo. In considerazione della priorità del diritto dell'Unione, il Raad, che nutre dubbi circa l'interpretazione della giurisprudenza della Corte alla luce delle sentenze del Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio), si vede costretto ad accertare se la definizione data dal Raad van State sia conforme al diritto dell'Unione.
- 9 La prima questione verte sulla natura della concessione di un periodo per la partenza volontaria. Secondo il Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio) tale periodo è una mera misura esecutiva – che non può essere oggetto di impugnazione – e secondo il Raad un elemento essenziale, che può invece essere impugnato.
- 10 Il Raad scorge indizi a favore del suo giudizio nelle sentenze El Drifi (C-61/11 PPU), Zh. E O. (C-554/13), e Boudjlida (C-249/13). Sebbene la Corte parli di misure «di esecuzione di decisioni di rimpatrio», siffatte misure devono soddisfare il principio di proporzionalità, essere adottate caso per caso, tenere conto di criteri obiettivi e consentire all'interessato di essere ascoltato prima dell'adozione della

decisione. Da ciò si potrebbe desumere che – per garantire l'efficacia pratica dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 – uno straniero debba disporre di un ricorso giurisdizionale effettivo avverso la decisione di negare un periodo per la partenza volontaria.

- 11 Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte si potrebbe desumere che una siffatta decisione non solo ha, come effetto giuridico, il fatto che l'esecuzione, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2008/115, possa avere luogo immediatamente, ma anche che tale decisione, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), di detta direttiva, implica l'obbligo di imporre un divieto di ingresso insieme alla decisione di rimpatrio. Se avverso la mancata concessione di un termine di rimpatrio, che rappresenta dunque il fondamento di un divieto di ingresso, non è disponibile alcun ricorso, di conseguenza non è concesso alcun ricorso avverso un divieto di ingresso.
- 12 La seconda questione è formulata dal Raad in quanto questo giudice, dopo il ricorso per cassazione, deve pronunciarsi solo sulla decisione di rimpatrio, ma non sul divieto di ingresso iniziale – poi annullato – fondato sulla medesima. Nella valutazione del ricorso rivolto avverso il fatto che non è stato concesso un periodo per la partenza volontaria, occorre chiarire come debbano essere interpretate le espressioni «sono corredate di», all'articolo 11, paragrafo 1, o «che accompagni», di cui all'articolo 3, paragrafo 6 della direttiva 2008/115. Ciò è importante per sapere se l'autorità competente, dopo l'annullamento del divieto d'ingresso iniziale, abbia anche la facoltà, oppure l'obbligo, di imporre un nuovo divieto di ingresso nella decisione di rimpatrio residua, oppure se in questa precedente decisione di rimpatrio non possa più essere imposto un nuovo divieto di ingresso.
- 13 Né dalla direttiva 2008/115, né dalla giurisprudenza della Corte si evince quanto tempo possa decorrere tra la decisione di rimpatrio e il divieto di ingresso.
- 14 La Corte ha ripetutamente confermato l'obbligo, sancito dall'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, di collegare un divieto di ingresso a una decisione di rimpatrio in cui non è concesso alcun periodo per la partenza volontaria. Secondo il manuale sul rimpatrio della Commissione (GU 2017, L 339, pag. 83), un divieto di ingresso può ancora essere imposto in una fase successiva come misura ulteriore di una decisione di rimpatrio già emessa.
- 15 Dalla sentenza del 3 giugno 2021, BZ/Westerwaldkreis (C-546/19), il Raad desume tuttavia che dalla formulazione dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 risulta che un «divieto d'ingresso» è destinato a «completare» una decisione di rimpatrio. Il termine «completare» sembra indicare che un divieto di ingresso possa essere collegato alla decisione di rimpatrio soltanto contemporaneamente o dopo un periodo breve.
- 16 Ove le espressioni «che accompagni» o «sono corredate di» ostino a che un divieto di ingresso possa o debba ancora essere imposto dopo un lungo periodo successivo alla decisione di rimpatrio, occorre chiedersi se un divieto di ingresso

debba essere imposto contemporaneamente ad una siffatta decisione di rimpatrio, oppure entro un termine ragionevolmente breve.

- 17 Se dette disposizioni non vi ostano, resta la questione se il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo implichi che la legittimità di una decisione di negare un periodo per la partenza volontaria debba poter essere impugnata quando altrimenti non può più esserlo la legittimità del fondamento per il divieto di ingresso.
- 18 La terza questione mira a consentire di valutare il ricorso vertente sulla mancata concessione di un periodo per la partenza volontaria. Qualora la risposta alla prima questione sia che l'indicazione di un termine in una decisione di rimpatrio è un atto giuridico impugnabile e si stabilisca che tale termine è illecito per violazione dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, se da questo discenda l'invalidità della decisione di rimpatrio nella sua interezza. In altri termini: se una decisione di rimpatrio consista nella constatazione di soggiorno irregolare sul territorio e in una decisione di concedere o meno un periodo per la partenza volontaria, e se queste componenti non possano essere dissociate.
- 19 Dalla congiunzione «e», nella definizione di una decisione di rimpatrio all'articolo 3, punto 4, della direttiva 2008/115, si può desumere che l'obbligo di rimpatrio, con indicazione del termine entro il quale detto rimpatrio deve avere luogo, costituisce un elemento essenziale o costitutivo di siffatta decisione. Secondo la sentenza *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU), il fatto di imporre o di enunciare un obbligo di rimpatrio costituisce uno dei due elementi costitutivi di una decisione di rimpatrio. Qualora sia stato accertato che la fissazione del termine era illecita, occorre chiedersi se ciò modifichi un punto essenziale della decisione di rimpatrio.
- 20 Dall'espressione «fissa un periodo congruo», di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, sembra potersi desumere che una decisione di rimpatrio deve sempre contenere l'indicazione di un termine, mentre dal disposto dell'articolo 7, paragrafo 1, «gli Stati membri possono prevedere nella legislazione nazionale che tale periodo sia concesso unicamente su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato» si può desumere che l'indicazione di un termine per l'esecuzione della decisione di rimpatrio non è un elemento essenziale o costitutivo.
- 21 Occorre sottolineare che il Belgio non si è avvalso della facoltà per gli Stati membri, ricordata al punto precedente, e che il Raad non ha la facoltà di fissare esso stesso un termine o di emettere una nuova decisione di rimpatrio.
- 22 Se la mancata concessione di un termine non costituisce un elemento essenziale di una decisione di rimpatrio, secondo il Raad occorre chiedersi quali siano la portata pratica e l'attuabilità di una decisione di rimpatrio in cui venga meno l'elemento relativo al termine.