



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 26 ottobre 2017¹

Causa C-82/16

K.A.
M.Z.
M.J.
N.N.N.
O.I.O.
R.I.
B.A.
contro
Belgische Staat

[domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dal Raad voor Vreemdelingenbetwistingen
(Commissione per il contenzioso in materia di stranieri, Belgio)]

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione – Articolo 20 TFUE – Domanda presentata da un cittadino di un paese terzo concernente l'autorizzazione a soggiornare nello Stato membro di un cittadino dell'Unione che non ha mai esercitato i suoi diritti di libera circolazione –

Prassi amministrativa nazionale concernente il diniego dell'esame di domande di permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare qualora il cittadino di un paese terzo interessato sia soggetto a un divieto d'ingresso valido e definitivo ai sensi del diritto nazionale – Articoli 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Direttiva 2008/115/CE»

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale la Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte») è essenzialmente chiamata a fornire orientamenti sul fatto se il diritto dell'Unione osti ad una prassi amministrativa nazionale ai sensi della quale non sono esaminate domande di permesso di soggiorno presentate da cittadini di paesi terzi ai fini del ricongiungimento familiare con un cittadino dell'Unione, qualora tale cittadino non abbia mai esercitato i diritti di libera circolazione ai sensi dei trattati. La prassi amministrativa in questione è applicata dalle autorità nazionali competenti quando il cittadino di un paese terzo è soggetto a un divieto d'ingresso a norma del diritto nazionale ed è pertanto obbligato a lasciare non solo il Belgio (lo Stato interessato), ma anche il territorio degli Stati membri nel suo complesso. Il Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri, Belgio) chiede in particolare se tale prassi sia compatibile con l'articolo 20 TFUE, interpretato alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea² e della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili

¹ Lingua originale: l'inglese.

² GU 2010, C 83, pag. 389 (in prosieguo: la «Carta»).

negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare³. Ove la questione riguardi l'articolo 20 TFUE, il giudice del rinvio chiede quali fattori dovrebbero essere considerati nel valutare se esiste una relazione di dipendenza tra la cittadinanza dell'Unione e il cittadino di un paese terzo interessato.

Normativa dell'Unione

La Carta

2. L'articolo 7 della Carta stabilisce che ogni persona ha diritto al rispetto della vita familiare⁴.

3. L'articolo 24, rubricato «Diritti del minore», così dispone:

«1. I minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.

2. In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente.

3. Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse».

4. Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione⁵.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

5. L'articolo 20, paragrafo 1, TFUE, istituisce la cittadinanza dell'Unione e stabilisce che «chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» è cittadino dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), TFUE, i cittadini dell'Unione hanno il «diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri».

3 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 (GU 2008, L 348, pag. 98) (in prosieguo: la «direttiva rimpatrio»). Ho impiegato l'espressione «il territorio degli Stati membri» in quanto essa è usata nella direttiva rimpatrio per definire il suo ambito territoriale. Tale direttiva non si applica all'Irlanda e al Regno Unito, ma si applica alla Danimarca e al Liechtenstein, all'Islanda, alla Norvegia e alla Svizzera. I riferimenti al «territorio degli Stati membri» nell'ambito della direttiva rimpatrio dovranno essere interpretati di conseguenza.

4 L'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU») è il diritto corrispondente all'articolo 7 della Carta.

5 L'articolo 52, paragrafo 7, della Carta stabilisce che i giudici dell'Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della Carta (spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali) (GU 2007, C 303, pag. 17).

Direttiva 2004/38

6. La direttiva 2004/38/CE⁶ stabilisce le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio dell'Unione, il diritto di soggiorno permanente e le limitazioni dei suddetti diritti. La direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro (lo Stato membro ospitante) diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo⁷.

La direttiva «rimpatrio»

7. I considerando della direttiva rimpatrio illustrano che essa mira a introdurre delle norme applicabili a tutti i cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in uno Stato membro⁸. Bisognerebbe provvedere a porre fine al soggiorno irregolare dei cittadini di paesi terzi secondo una procedura equa e trasparente. In conformità dei principi generali del diritto dell'Unione europea, le decisioni ai sensi della direttiva rimpatrio dovrebbero essere adottate caso per caso e tenendo conto di criteri obiettivi, non limitandosi quindi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare della persona interessata⁹. L'interesse superiore del bambino e il rispetto della vita familiare dovrebbero costituire considerazioni preminenti degli Stati membri nell'attuazione della direttiva rimpatrio¹⁰. Si afferma che la direttiva rispetta i diritti fondamentali¹¹.

8. L'articolo 1 prevede che la direttiva rimpatrio stabilisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al «rimpatrio» di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel rispetto, tra l'altro, dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto dell'Unione.

9. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare.

10. L'articolo 3, punto 1, definisce «“cittadino di un paese terzo” chiunque non sia cittadino dell'Unione ai sensi dell'[articolo 20, paragrafo 1, TFUE] né un beneficiario del diritto [dell'Unione] alla libera circolazione, quale definito all'articolo 2, paragrafo 5, del codice frontiere Schengen»¹². L'articolo 3, punto 2, definisce «“soggiorno irregolare” la presenza nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di un paese terzo che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5 del codice frontiere Schengen o altre condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in

6 Direttiva 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).

7 V. articolo 1: tali persone sono aventi diritto ai fini della direttiva 2004/38, come stabilito all'articolo 3, paragrafo 1.

8 Considerando 5.

9 Considerando 6.

10 Considerando 22.

11 Considerando 24.

12 I cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione che ha esercitato i suoi diritti di libera circolazione (v. inoltre punto 6 supra) o i cittadini di paesi terzi (e i loro familiari) che beneficiano di diritti in materia di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione ai sensi degli accordi tra l'Unione europea e i suoi Stati membri e il paese terzo interessato sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva rimpatrio, ai sensi dell'articolo 2, punto 5, del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (GU 2006, L 105, pag. 1) (in prosieguo: il «codice frontiere Schengen»). Tale regolamento è stato abrogato e sostituito a decorrere dall'11 aprile 2016 dal regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (GU 2016, L 77, pag. 1). Il contenuto dell'articolo 2, punto 5, di tale regolamento resta invariato rispetto a quello del suo predecessore.

tale Stato membro»¹³. Si intende per «“decisione di rimpatrio”» 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» (articolo 3, punto 4). Per «allontanamento» si intende «l'esecuzione dell'obbligo di rimpatrio, vale a dire il trasporto fisico fuori dallo Stato membro» (articolo 3, punto 5). Un «divieto d'ingresso» è una «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» (articolo 3, punto 6). I minori e i minori non accompagnati rientrano nella definizione di «persone vulnerabili» di cui all'articolo 3, punto 9.

11. Ai sensi dell'articolo 5, nell'applicazione della direttiva, gli Stati membri devono tenere nella debita considerazione, tra l'altro, l'interesse superiore del bambino e la vita familiare.

12. A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, gli Stati membri devono adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare¹⁴.

13. La regola generale di cui all'articolo 7, paragrafo 1, è che le decisioni di rimpatrio devono fissare un periodo congruo per la partenza volontaria. Tale periodo può essere prorogato tenendo conto delle circostanze specifiche del caso individuale, quali i legami familiari e sociali, come disposto dall'articolo 7, paragrafo 2. Se, tra l'altro, l'interessato costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, gli Stati membri possono astenersi dal concedere un termine per la partenza volontaria, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4. L'articolo 8 disciplina l'esecuzione delle decisioni di rimpatrio tramite allontanamento del cittadino di un paese terzo interessato. Devono essere adottate misure specifiche per il rimpatrio e l'allontanamento di minori non accompagnati, tenendo nel debito conto l'interesse superiore del bambino, ai sensi dell'articolo 10.

14. L'articolo 11, rubricato «Divieto d'ingresso», così dispone:

«1. Le decisioni di rimpatrio sono corredate di un divieto d'ingresso:

- a) qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria, oppure
- b) qualora non sia stato ottemperato all'obbligo di rimpatrio.

In altri casi le decisioni di rimpatrio possono essere corredate di un divieto d'ingresso.

2. La durata del divieto d'ingresso è determinata tenendo debitamente conto di tutte le circostanze pertinenti di ciascun caso e non supera di norma i cinque anni. Può comunque superare i cinque anni se il cittadino di un paese terzo costituisce una grave minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale.

3. Gli Stati membri valutano la possibilità di revocare o sospendere un divieto d'ingresso qualora un cittadino di un paese terzo colpito da un divieto d'ingresso disposto in conformità del paragrafo 1, secondo comma, possa dimostrare di aver lasciato il territorio di uno Stato membro in piena ottemperanza di una decisione di rimpatrio.

¹³ Le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi per soggiorni previsti nel territorio dell'Unione, la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, sono stabilite all'articolo 5 del codice frontiere Schengen [attualmente articolo 6 del regolamento 2016/399]. In sostanza, le condizioni sono che la persona interessata sia in possesso di un documento di viaggio e di un visto validi, che possa giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto, che non sia una persona segnalata nel sistema d'informazione Schengen e che non sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri.

¹⁴ Tale obbligo è soggetto alle seguenti eccezioni: gli Stati membri possono astenersi dall'emettere una decisione di rimpatrio qualora il cittadino di un paese terzo: possieda un permesso di soggiorno valido rilasciato da un altro Stato membro (articolo 6, paragrafo 2); sia ripreso da un altro Stato membro in virtù di accordi o intese bilaterali vigenti alla data di entrata in vigore della direttiva rimpatrio (articolo 6, paragrafo 3); gli sia stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari (articolo 6, paragrafo 4); o abbia iniziato una procedura per il rinnovo del permesso di soggiorno o di un'altra autorizzazione che conferisce il diritto di soggiornare (articolo 6, paragrafo 5).

(...)

In casi individuali gli Stati membri possono astenersi per motivi umanitari dall'emettere, revocare o sospendere un divieto d'ingresso.

In casi individuali o in talune categorie di casi gli Stati membri possono revocare o sospendere un divieto d'ingresso per altri motivi.

(...)».

15. Il capo III contiene alcune garanzie procedurali. In particolare, l'articolo 13, paragrafo 1, dispone che al cittadino di un paese terzo interessato devono essere concessi mezzi di ricorso effettivo avverso le decisioni connesse al rimpatrio o per chiederne la revisione dinanzi ad un'autorità giudiziaria o amministrativa competente. Ai sensi dell'articolo 14 («Garanzie prima del rimpatrio»), gli Stati membri devono provvedere affinché, tra l'altro, sia mantenuta l'unità del nucleo familiare prima del rimpatrio.

Diritto nazionale

Disposizioni sul ricongiungimento familiare

16. Ai sensi dell'articolo 40a, paragrafo 2, della wet van 15 December 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (legge del 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri; in prosieguo: il «Vreemdelingenwet»), viene considerato familiare del cittadino dell'Unione: i) il partner, che lo accompagna o lo raggiunge, con il quale il cittadino dell'Unione ha contratto una unione registrata ai sensi di una legge; ii) «i familiari in linea discendente nonché quelli del coniuge o del partner (...) di età inferiore ai ventuno anni o che sono a loro carico (...)»; iii) il padre o la madre di un cittadino minorenne dell'Unione europea, di cui all'articolo 40, paragrafo 4, primo comma, secondo punto, nei limiti in cui quest'ultimo è a suo carico e egli è effettivamente affidatario.

17. L'articolo 43 del Vreemdelingenwet così recita: «l'ingresso e il soggiorno possono essere negati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari solo per motivi di ordine pubblico [o] di sicurezza nazionale (...), nel rispetto dei seguenti limiti». Tali provvedimenti devono essere proporzionati e adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali precedenti non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti. Il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società.

Disposizioni sull'allontanamento e sui divieti di ingresso

18. L'articolo 74/11 del Vreemdelingenwet stabilisce quanto segue:

«1. La durata del divieto d'ingresso è determinata tenendo conto delle circostanze specifiche del singolo caso. La decisione di allontanamento è corredata da un divieto d'ingresso con una durata massima di tre anni nei seguenti casi:

1° se non è concesso alcun termine per la partenza volontaria o;

- 2° se non è stata eseguita una decisione precedente di allontanamento. Il termine massimo di tre anni di cui al paragrafo 2 è prorogato ad un massimo di cinque anni se:
- 1° il cittadino di uno Stato terzo ha commesso frode o ha utilizzato altri mezzi illegittimi al fine di essere ammesso al soggiorno o di conservare il suo diritto di soggiorno;
 - 2° il cittadino di un paese terzo ha contratto matrimonio, un'unione civile registrata o ha effettuato un'adozione all'unico fine di essere ammesso al soggiorno o di conservare il diritto al soggiorno [in Belgio].

La decisione di espulsione può essere corredata da un divieto d'ingresso di più di cinque anni se il cittadino di uno Stato terzo rappresenta una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale.

2. (...)

Il ministro o il suo delegato può astenersi dall'imposizione di un divieto d'ingresso in singoli casi, per motivi umanitari.

3. Il divieto d'ingresso entra in vigore il giorno in cui viene notificata la relativa decisione.

Il divieto d'ingresso non può violare le disposizioni sul diritto alla protezione internazionale, come definita agli articoli 9ter, 48/3 e 48/4».

19. L'articolo 74/12 del Vreemdelingenwet così recita:

«1. Il ministro o il suo delegato può revocare o sospendere il divieto d'ingresso per motivi umanitari.
(...)

Salvo deroghe previste mediante trattato internazionale, legge o regio decreto, la domanda motivata dev'essere presentata dal cittadino di uno Stato terzo presso la sede diplomatica o consolare belga competente del luogo di residenza o soggiorno dello straniero all'estero.

2. Il cittadino di uno Stato terzo può presentare al ministro o al suo delegato una domanda di revoca o di sospensione del divieto d'ingresso motivata dal rispetto dell'obbligo di espulsione imposto in precedenza, se egli fornisce la prova scritta di aver lasciato il territorio belga in piena conformità con la decisione di espulsione.

(...)

4. Durante l'esame della domanda di revoca o di sospensione il cittadino di uno Stato terzo interessato non ha alcun diritto ad entrare o a soggiornare [in Belgio].

(...)».

20. Ai sensi dell'articolo 74/13 del Vreemdelingenwet, nell'adozione di una decisione di allontanamento il ministro o il suo delegato tiene conto dell'interesse superiore del minore, della vita familiare e dello stato di salute del cittadino di uno Stato terzo di cui trattasi.

Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

21. Ciascuno dei sette ricorrenti è cittadino di un paese terzo a cui è stato ingiunto di lasciare il Belgio. In tutti i casi, tale ingiunzione è corredata di un divieto d'ingresso, ai sensi del diritto nazionale che recepisce la direttiva rimpatrio.

22. A seguito delle ingiunzioni di lasciare il territorio e dei divieti d'ingresso che le corredano, ciascuno dei singoli interessati ha presentato una domanda di permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare con un cittadino belga che vive in Belgio e non si è mai recato o non soggiorna in un altro Stato membro¹⁵. Tali domande sono state effettuate sulla base delle seguenti relazioni familiari: i) genitori di un minore che è cittadino dell'Unione europea (sig. R.I., sig.ra M.J., sig.ra N.N.N. e sig. O.I.O.); ii) figlio maggiorenne di un cittadino dell'Unione europea (sig.ra K.A. e sig. M.Z.); e iii) un convivente di un cittadino dell'Unione europea (sig. B.A.)¹⁶.

23. Il sig. R.I. è un cittadino albanese. Suo figlio è nato il 23 giugno 2010 ed è di nazionalità belga. Egli ha sposato la madre del bambino (anche lei cittadina belga) in Albania il 31 luglio 2013. Il 17 dicembre 2012 sono stati emessi contro di lui un'ingiunzione di lasciare il Belgio e un divieto d'ingresso¹⁷.

24. La sig.ra M.J. è una cittadina ugandese. È madre di un bambino nato il 26 ottobre 2013 che è cittadino belga (analogamente al padre del bambino). La sig.ra M.J. è oggetto di un'ingiunzione di lasciare il Belgio e di un divieto d'ingresso dell'11 gennaio 2013¹⁸.

25. La sig.ra N.N.N. è una cittadina del Kenya. Suo figlio, cittadino belga, è nato il 25 giugno 2011. Lei è oggetto di un'ingiunzione di lasciare il Belgio e di un divieto d'ingresso del 24 aprile 2014¹⁹.

26. Il sig. O.I.O. è un cittadino nigeriano. Sua figlia è nata il 15 gennaio 2009. La madre della bambina è una cittadina belga, così come la figlia del sig. O.I.O. Egli è divorziato dalla madre, la quale ha la custodia esclusiva della figlia. La madre e la figlia non sono finanziariamente dipendenti dal sig. O.I.O. e, al momento, i contatti di quest'ultimo con la figlia sono sospesi in virtù di un'ordinanza del tribunale. Il sig. O.I.O. è oggetto di un divieto d'ingresso e di un'ingiunzione di lasciare il Belgio del 28 maggio 2013²⁰.

15 Vorrei esporre tre considerazioni linguistiche riguardo al testo delle presenti conclusioni. In primo luogo mi riferirò semplicemente al «ricongiungimento familiare» per includere le domande presentate dai sette cittadini di paesi terzi nel procedimento principale. In secondo luogo, il giudice del rinvio utilizza l'espressione «cittadino dell'Unione statico» per descrivere la posizione dei familiari cittadini belgi nei casi in questione. In terzo luogo, in determinati casi nel procedimento principale le autorità competenti non hanno concesso al cittadino di un paese terzo interessato un termine per la partenza volontaria. Tali decisioni si basavano, tra l'altro, sul fatto che l'interessato costituisse un pericolo per l'ordine pubblico (articolo 7, paragrafo 4, della direttiva rimpatrio). Ho affermato precedentemente che il concetto di «public policy» si definisce più precisamente come «public order» [«ordine pubblico» nella versione italiana]. Il testo francese di tale direttiva e altre versioni linguistiche utilizzano l'espressione «ordre public». V. le mie conclusioni nella causa Ouhrani (C-225/16, EU:C:2017:398, paragrafo 69 e nota 59).

16 Secondo la spiegazione fornita dal giudice a quo nella sua ordinanza di rinvio, tutti e sette i ricorrenti sono considerati familiari dei cittadini dell'Unione ai sensi del diritto nazionale. V. paragrafo 16 supra.

17 L'ingiunzione di lasciare il territorio e il divieto d'ingresso per un periodo di cinque anni sono stati imposti sulla base del fatto che il sig. R.I. aveva fraudolentemente indicato un'età falsa e si era dichiarato minore non accompagnato mentre, in realtà, era maggiorenne all'epoca della presentazione della precedente domanda con cui chiedeva di essere ammesso in Belgio.

18 L'ingiunzione di lasciare il territorio non concedeva un termine per la partenza volontaria. Questa è stata corredata dall'irrogazione di un divieto d'ingresso per un periodo di tre anni. Tali decisioni sono state motivate dal fatto che la sig.ra M.J. non aveva rispettato una precedente ingiunzione di lasciare il Belgio, che era stato redatto un verbale nei suoi confronti per aver commesso il reato di percosse e ferite e che sussisteva il rischio di fuga. Pertanto la sig.ra M.J. è stata definita come una minaccia per l'ordine pubblico.

19 L'ingiunzione di lasciare il territorio e il divieto d'ingresso per un periodo di tre anni sono stati imposti sulla base del fatto che la sig.ra N.N.N. non aveva rispettato una precedente ingiunzione di lasciare il Belgio.

20 L'ingiunzione di lasciare il territorio non concedeva un termine per la partenza volontaria. È stato imposto un divieto d'ingresso associato per un periodo di otto anni. I motivi di tali decisioni erano che il sig. O.I.O. non aveva rispettato precedenti ingiunzioni di lasciare il territorio. È stato ritenuto che egli rappresentasse una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, tenendo conto del fatto che era stato condannato per gravi reati, come dimostrato dalle sue condanne per violenza domestica per le quali sono state irrogate nei suoi confronti pene detentive.

27. La sig.ra K.A. è una cittadina armena il cui padre è di nazionalità belga. Nel suo caso sono stati emessi un'ingiunzione di lasciare il territorio e un divieto d'ingresso in data 27 febbraio 2013. I suoi due figli, sulla stessa linea di discendenza, hanno presentato rispettivamente domande di permesso di soggiorno²¹.

28. Il sig. M.Z. è un cittadino russo. Suo padre, un cittadino belga, ha presentato alle autorità competenti alcune prove attestanti che suo figlio era finanziariamente dipendente da lui. Il 2 luglio 2014 sono stati emessi contro di lui un'ingiunzione di lasciare il territorio e un divieto d'ingresso²².

29. Il sig. B.A. è un cittadino della Guinea che convive con la sua compagna, cittadina belga. L'autenticità della loro relazione è dimostrata. Il 13 giugno 2014 sono stati emessi contro di lui un'ingiunzione di lasciare il territorio e un divieto d'ingresso²³.

30. Le domande di ricongiungimento familiare sono state depositate presso il Dienst Vreemdelingenzaken (Ufficio per gli stranieri; in prosieguo: il «DVZ») quale delegato dello staatssecretaris (segretario di Stato) competente per l'asilo e l'immigrazione²⁴. Il DVZ ha sostenuto di non poter esaminare tali domande, perché ognuno dei rispettivi ricorrenti era oggetto di un divieto d'ingresso e, pertanto, obbligato a lasciare il territorio belga²⁵. Esso ha adottato dunque decisioni di rigetto di ciascuna domanda di ricongiungimento familiare (in prosieguo: «le decisioni impugnate»).

31. I ricorrenti hanno presentato ricorso contro le decisioni impugnate dinanzi al giudice del rinvio. A loro avviso, il DVZ era incorso in errore rifiutando di esaminare nel merito le loro domande di ricongiungimento familiare a causa di precedenti divieti d'ingresso di cui essi formano oggetto. Essi ritengono che tali divieti d'ingresso configurino una condizione di ricevibilità illegittima e che le domande di ricongiungimento familiare debbano essere considerate come domande implicite di revoca o sospensione del divieto d'ingresso²⁶. A loro avviso, ai sensi della direttiva rimpatrio, nell'esaminare le domande di ricongiungimento familiare, il DVZ deve tenere conto della vita familiare e dell'interesse superiore del minore. Inoltre, essi osservano che tale direttiva non afferma che una domanda di revoca o sospensione di un divieto d'ingresso debba essere trasmessa dall'estero per essere valida. I ricorrenti sostengono che l'ingresso e il soggiorno può essere negato ai familiari di cittadini belgi solo per motivi di ordine pubblico, di sicurezza nazionale o di sanità pubblica, e soltanto entro i limiti stabiliti dalla legge. Affermano che, contrariamente all'articolo 20 TFUE, in particolare come interpretato dalla Corte nella sentenza Ruiz Zambrano²⁷, la loro espulsione dal territorio belga e dal territorio dell'Unione significherebbe che i familiari belgi dei medesimi da essi dipendenti non potrebbero più esercitare pienamente i loro diritti di cittadini dell'Unione. Infine, i ricorrenti sostengono che, nell'adozione delle decisioni impugnate, il DVZ non ha valutato gli interessi in ciascun caso nel quadro dell'articolo 8 della CEDU e dell'articolo 7 della Carta.

21 L'ingiunzione di lasciare il territorio non concedeva un termine per la partenza volontaria. È stato imposto un divieto d'ingresso associato per un periodo di tre anni. Tali decisioni erano motivate dal fatto che la sig.ra K.A. non aveva rispettato una precedente ingiunzione di lasciare il territorio e che era considerata una minaccia per l'ordine pubblico, poiché era stata arrestata per taccheggio. Anche i suoi figli sono menzionati nell'ingiunzione di lasciare il Belgio e nel divieto d'ingresso associato.

22 L'ingiunzione di lasciare il territorio non consentiva un termine per la partenza volontaria. È stato imposto un divieto d'ingresso associato per un periodo di tre anni. Tali decisioni erano motivate dal fatto che il sig. M.Z. non aveva rispettato una precedente ingiunzione di lasciare il territorio ed era considerato una minaccia per l'ordine pubblico, dal momento che gli era stato notificato un verbale per furto ed irruzione in un garage.

23 Il sig. B.A. e la sua convivente hanno ufficializzato la loro relazione stipulando un accordo di partenariato dinanzi ad un notaio. L'ingiunzione di lasciare il territorio e il divieto d'ingresso di tre anni sono stati imposti sulla base del fatto che il sig. B.A. non aveva rispettato una precedente ingiunzione di lasciare il territorio.

24 In ognuno dei sette casi le domande di permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare sono state presentate dopo la data dei provvedimenti di espulsione.

25 V. paragrafi da 18 a 20 supra.

26 L'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva rimpatrio utilizza l'espressione «revocare o sospendere un divieto d'ingresso». Intendo i termini «opheffing of opschorting» utilizzati dal giudice del rinvio nelle questioni dell'ordinanza di rinvio come riferiti a una decisione di revoca o sospensione («intrekking of schorsing») di un divieto d'ingresso ai sensi di detta disposizione della direttiva.

27 Sentenza dell'8 marzo 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

32. Il DVZ contesta le affermazioni dei ricorrenti. Esso sostiene che un divieto di ingresso definitivo, finché non revocato o sospeso, configura un ostacolo all'ingresso o al soggiorno dell'interessato in Belgio, e che l'interessato deve lasciare il territorio belga e chiedere la revoca o la sospensione del divieto di ingresso dall'estero, ai sensi dell'articolo 74/12, paragrafo 1, del Vreemdelingenwet, prima di poter presentare una domanda di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare.

33. Il giudice del rinvio afferma che, ai sensi dell'articolo 74/11, paragrafo 3, del Vreemdelingenwet, un divieto d'ingresso entra in vigore il giorno in cui viene notificato. In ognuno dei sette casi in questione il ricorrente è oggetto di un divieto d'ingresso valido e definitivo che non può essere contestato mentre rimane all'interno del Belgio. Egli deve prima lasciare il territorio nazionale per presentare tale domanda alla sede consolare o diplomatica belga nel loro paese di origine o di residenza, ai sensi dell'articolo 74/12 del Vreemdelingenwet²⁸.

34. Una decisione su una domanda di revoca o sospensione di un divieto d'ingresso presentata nel paese di origine deve essere adottata entro quattro mesi. Se entro questo termine non è stata presa alcuna decisione, si presume che quest'ultima sia negativa. Se un cittadino di un paese terzo, nei confronti del quale è stato emesso un divieto d'ingresso, presenta nel suo paese di origine una domanda di visto ai fini del ricongiungimento familiare con un cittadino belga, occorre prendere prima una decisione sulla revoca o sulla sospensione del divieto d'ingresso, mentre una decisione sulla domanda di visto sarà adottata successivamente. In proposito l'articolo 42, paragrafo 1, del Vreemdelingenwet stabilisce un termine di sei mesi. Solo se il divieto d'ingresso è revocato o sospeso e viene rilasciato un visto o un diritto di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare si può sostenere che la separazione tra i cittadini di un paese terzo di cui trattasi e i cittadini belgi sia «temporanea» o che il periodo in cui i cittadini belgi quali cittadini dell'Unione sono di fatto costretti a lasciare il territorio dell'Unione nel suo complesso è limitato.

35. Dalle decisioni impugnate non emerge che si sia tenuto conto della cittadinanza dell'Unione dei familiari cittadini belgi interessati, né tantomeno se il DVZ abbia esaminato se i divieti di ingresso siano stati imposti, tra l'altro, per motivi di ordine pubblico o di sicurezza nazionale o se si sia tenuto conto dell'interesse superiore dei minori interessati e/o della vita familiare ai sensi degli articoli 7 e 24 della Carta.

36. In tali circostanze, il giudice del rinvio ritiene che la questione principale sollevata dalle domande di ricongiungimento familiare nei casi in questione riguardi la relazione tra i divieti di ingresso imposti ai sensi della direttiva rimpatrio e la tutela dei diritti fondamentali, in particolare il diritto al rispetto della vita familiare e l'interesse superiore del minore, nonché la conformità con l'articolo 20 TFUE. Di conseguenza, alla Corte sono state sottoposte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto dell'Unione, e segnatamente l'articolo 20 TFUE, gli articoli 5 e 11 della [direttiva rimpatrio], in combinato disposto con gli articoli 7 e 24 della Carta, debba essere interpretato nel senso che, in talune circostanze, esso osta ad una prassi nazionale ai sensi della quale una domanda di soggiorno, presentata da un familiare-cittadino di uno Stato terzo nel quadro del ricongiungimento familiare con un cittadino dell'Unione nello Stato membro nel quale risiede il cittadino dell'Unione di cui trattasi e del quale egli possiede la cittadinanza, e che non si è avvalso del suo diritto di libera circolazione e stabilimento (in prosieguo: il “cittadino dell'Unione statico”), non viene presa in considerazione – ed è eventualmente corredata di una decisione di espulsione – per il solo motivo che il familiare cittadino di uno Stato terzo di cui trattasi è oggetto di un divieto d'ingresso a livello europeo.

²⁸ Il giudice del rinvio afferma che vi sono due eccezioni alla regola generale. La prima è dettata da motivi sanitari, mentre la seconda riguarda le domande per la protezione internazionale.

- a) Se ai fini della valutazione di tali circostanze sia rilevante il fatto che tra il familiare-cittadino di uno Stato terzo e il cittadino dell'Unione statico sussiste una relazione di dipendenza che va oltre un mero legame familiare. In tal caso, quali fattori rilevino per accertare l'esistenza di siffatta relazione di dipendenza. Se a tal riguardo si possa validamente rinviare alla giurisprudenza vertente sull'esistenza di una vita familiare, ai sensi degli articoli 8 CEDU e 7 della Carta.
 - b) Specificamente con riguardo ai figli minorenni, se l'articolo 20 TFUE esiga qualcosa di più di un legame biologico tra il genitore-cittadino di uno Stato terzo e il figlio-cittadino dell'Unione. Se al riguardo sia rilevante dimostrare una convivenza, oppure se siano sufficienti legami affettivi e finanziari, come un regime di soggiorno e di visita e il pagamento di assegni alimentari. Se al riguardo si possa validamente rinviare alle sentenze della Corte di giustizia [Ogieriakhi²⁹; Singh e a.³⁰; e O. e S.³¹. Si veda al riguardo anche Chavez-Vilchez e a., attualmente pendente dinanzi alla Corte³²].
 - c) Se il fatto che la vita familiare è sorta nel momento in cui il cittadino di uno Stato terzo era già oggetto di un divieto di ingresso, ed egli era pertanto consapevole dell'irregolarità del suo soggiorno nello Stato membro, sia rilevante ai fini della valutazione di tali circostanze. Se questo fatto possa essere efficacemente utilizzato per contrastare un eventuale abuso delle procedure di soggiorno nel quadro del ricongiungimento familiare.
 - d) Se il fatto che non sia stato presentato alcun ricorso, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della [direttiva rimpatrio], avverso la decisione di imposizione di un divieto d'ingresso, o il fatto che il ricorso avverso la decisione in parola sia stato respinto, sia rilevante ai fini della valutazione di tali circostanze.
 - e) Se sia un elemento rilevante la circostanza che il divieto d'ingresso è stato imposto per motivi di ordine pubblico o a causa dell'irregolarità del soggiorno. In tal caso, se occorra anche esaminare se il cittadino di uno Stato terzo di cui trattasi configuri una minaccia effettiva, attuale e abbastanza grave per un interesse fondamentale della collettività. Se a questo riguardo possano essere applicati per analogia ai familiari di cittadini dell'Unione statici gli articoli 27 e 28 della [direttiva 2004/38], recepiti dagli articoli 43 e 45 del Vreemdelingenwet (legge sugli stranieri), e la relativa giurisprudenza della Corte di giustizia sull'ordine pubblico (v. le domande di pronuncia pregiudiziale pendenti dinanzi alla Corte Rendón Marín e CS)³³.
- 2) Se il diritto dell'Unione, segnatamente l'articolo 5 della [direttiva rimpatrio] e gli articoli 7 e 24 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una prassi nazionale con la quale viene eccepito un divieto di ingresso applicabile per non prendere in considerazione una successiva domanda di ricongiungimento familiare con un cittadino dell'Unione statico, presentata nel territorio di uno Stato membro, senza che si tenga conto al riguardo della vita familiare e dell'interesse dei figli interessati, menzionati in tale successiva domanda di ricongiungimento familiare.
- 3) Se il diritto dell'Unione, segnatamente l'articolo 5 della [direttiva rimpatrio] e gli articoli 7 e 24 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una prassi nazionale con la quale viene adottata una decisione di allontanamento nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo già

29 Sentenza del 10 luglio 2014 (C-244/13, EU:C:2014:2068, punti 38 e 39).

30 Sentenza del 16 luglio 2015 (C-218/14, EU:C:2015:476, punto 54).

31 Sentenza del 6 dicembre 2012 (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punto 56).

32 Sentenza del 10 maggio 2017 (C-133/15, EU:C:2017:354). L'ultima causa era pendente nel momento in cui il giudice del rinvio ha presentato la domanda di pronuncia pregiudiziale.

33 Sentenze del 13 settembre 2016, C-165/14, EU:C:2016:675, e C-304/14, EU:C:2016:674. Tali cause erano pendenti nel momento in cui il giudice del rinvio ha presentato la domanda di pronuncia pregiudiziale.

oggetto di un divieto d'ingresso, senza che si tenga conto al riguardo della vita familiare e dell'interesse dei figli interessati menzionati in una successiva domanda di ricongiungimento familiare con un cittadino dell'Unione statico, presentata dopo l'imposizione del divieto d'ingresso.

- 4) Se l'articolo 11, paragrafo 3, della [direttiva rimpatrio] implichi che un cittadino di uno Stato terzo deve presentare in via di principio fuori dell'Unione europea una domanda di revoca o di sospensione di un divieto di ingresso vigente e definitivo o se esistono circostanze nelle quali egli può presentare tale domanda anche nell'Unione europea.
- a) Se l'articolo 11, paragrafo 3, commi terzo e quarto, della [direttiva rimpatrio] debba essere inteso nel senso che in ciascun singolo caso, o in tutte le categorie di casi, deve comunque essere soddisfatto il disposto dell'articolo 11, paragrafo 3, primo comma, della medesima direttiva, ai sensi del quale la revoca o la sospensione del divieto di ingresso può essere presa in considerazione soltanto se il cittadino di uno Stato terzo di cui trattasi dimostra di aver lasciato il territorio in piena conformità con la decisione di rimpatrio.
- b) Se gli articoli 5 e 11 della [direttiva rimpatrio] ostino ad un'interpretazione secondo la quale una domanda di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare con un cittadino dell'Unione statico, che non ha esercitato il suo diritto di libera circolazione e stabilimento, viene considerata come una domanda implicita (temporanea) di revoca o di sospensione del divieto di ingresso vigente e definitivo, divieto che comunque riacquista efficacia allorché emerga che non ricorrono i requisiti di soggiorno.
- c) Se formi un elemento rilevante il fatto che l'obbligo di presentare una domanda di revoca o di sospensione nel paese di origine comporta eventualmente soltanto una separazione temporanea fra il cittadino di uno Stato terzo e il cittadino dell'Unione statico. Se esistano circostanze nelle quali gli articoli 7 e 24 della Carta ostano tuttavia ad una separazione temporanea.
- d) Se formi un elemento rilevante la circostanza che l'obbligo di presentare una domanda di revoca o di sospensione nel paese di origine ha l'unico effetto che il cittadino dell'Unione debba eventualmente lasciare il territorio dell'Unione europea nel suo complesso soltanto per un periodo limitato. Se esistano circostanze nelle quali l'articolo 20 TFUE osta comunque al fatto che il cittadino dell'Unione statico deve lasciare il territorio dell'Unione nel suo complesso per un periodo limitato».

37. Hanno presentato osservazioni scritte la sig.ra K.A. e il sig. M.Z., i governi belga e greco e la Commissione europea. All'udienza tenutasi il 28 febbraio 2017, tutte queste parti hanno presentato osservazioni orali, unitamente alla sig.ra M.J. e alla sig.ra N.N.N.

Analisi

Osservazioni preliminari

38. I sette casi in questione presentano le seguenti caratteristiche comuni. Ciascuno di essi riguarda: i) un cittadino dell'Unione europea che non ha mai esercitato i suoi diritti di libera circolazione (una situazione, prima facie, puramente interna); ii) un cittadino di un paese terzo, riconosciuto ai sensi del diritto nazionale come un familiare del suddetto cittadino dell'Unione europea, che presenta una domanda di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare; e iii) una situazione in cui tale domanda non è stata esaminata dal DVZ, ma viene respinta perché il cittadino del paese terzo interessato è oggetto di un divieto d'ingresso che è valido e definitivo e la domanda non è stata presentata dall'esterno del territorio dell'Unione europea.

39. Tutti e sette i casi esulano dall'ambito di applicazione della direttiva 2004/38, dal momento che riguardano cittadini dell'Unione europea che hanno sempre risieduto in Belgio (lo Stato membro del quale hanno la cittadinanza). I cittadini dell'Unione non rientrano pertanto nella nozione di «avente diritto» ai fini di tale direttiva³⁴. Alla luce dell'esposizione del contesto di fatto fornita dal giudice del rinvio, aggiungo per buon ordine che tali casi non rientrano nemmeno nell'ambito della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare³⁵. Tale direttiva si applica ai soggiornanti cittadini di un paese terzo che risiedono legalmente all'interno del territorio dell'Unione e i cui familiari chiedono l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro al fine di conservare l'unità familiare. Questo non è chiaramente il caso in esame.

40. Riconoscere quando la cittadinanza dell'Unione europea genera diritti derivati per cittadini di paesi terzi e le limitazioni che possono eventualmente arrecarsi a tali diritti forma oggi un ricco filone giurisprudenziale della Corte. La sentenza di quest'ultima nella causa Ruiz Zambrano³⁶ rappresenta la decisione fondamentale in materia. Detta sentenza ha stabilito che l'articolo 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status. Tale criterio è stato precisato nella sentenza Dereci e a., in cui la Corte ha statuito che tale criterio «si riferisce a ipotesi contrassegnate dalla circostanza che il cittadino dell'Unione si trova obbligato, di fatto, ad abbandonare il territorio non solo dello Stato membro di cui è cittadino, ma anche dell'Unione considerata nel suo complesso»³⁷. La recente sentenza della Corte nella causa Chavez-Vilchez e a.³⁸ espone l'evolversi della giurisprudenza.

41. La Corte ha dichiarato che «esistono situazioni molto particolari in cui, malgrado la circostanza che il diritto derivato relativo al diritto di soggiorno dei cittadini di paesi terzi non sia applicabile e che il cittadino dell'Unione interessato non abbia fatto uso della propria libertà di circolazione, non si può negare, in via eccezionale, il diritto di soggiorno al cittadino di un paese terzo, familiare di tale cittadino, pena pregiudicare l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione di cui gode quest'ultimo, se, come conseguenza di un siffatto diniego, tale cittadino si trovasse obbligato, di fatto, a lasciare il territorio dell'Unione nel suo insieme, venendo così privato del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione»³⁹. Nella sentenza Ruiz Zambrano, il genitore dei minori, che erano cittadini belgi, era oggetto di un ordine di allontanamento e le autorità competenti hanno respinto la sua domanda di permesso di lavoro. La Corte ha stabilito che tali decisioni avrebbero avuto l'effetto di privare i figli del sig. Ruiz Zambrano del godimento reale ed effettivo dei diritti derivanti dall'articolo 20 TFUE. Le decisioni in questione in tale causa avrebbero avuto come esito il fatto che i figli, cittadini dell'Unione, si sarebbero visti costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione europea⁴⁰.

42. La questione è se la prassi applicata nei sette casi in esame, in cui ci si rifiuta persino di esaminare una domanda di ricongiungimento familiare, sia così strettamente legata ai diritti conferiti ai cittadini dell'Unione ai sensi dell'articolo 20 TFUE (letto alla luce degli articoli 7 e 24 della Carta) al punto tale da farla ricadere nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

34 V. paragrafo 6 supra nonché sentenza del 15 novembre 2011, Dereci e a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punti 50 e da 52 a 54).

35 Direttiva del Consiglio del 22 settembre 2003 (GU 2003, L 251, pag. 12). Tale direttiva si applica ai soggiornanti: vale a dire, i cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti in uno Stato membro che chiedono o i cui familiari chiedono il ricongiungimento familiare. I familiari di cittadini dell'Unione sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione di tale direttiva (articolo 3, paragrafo 3). L'articolo 5 disciplina la presentazione e l'esame delle domande che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/86, v. paragrafo 56 infra.

36 Sentenza dell'8 marzo 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, punti da 41 a 43).

37 Sentenza del 15 novembre 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734, punto 66). Il riferimento al territorio dell'Unione considerato nel suo complesso nel quadro dell'articolo 20 TFUE si riferisce a tutti i 28 Stati membri (v. nota 3supra).

38 Sentenza del 10 maggio 2017 (C-133/15, EU:C:2017:354, punti da 60 a 65).

39 Sentenza del 10 ottobre 2013, Alokpa e Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

40 V., più di recente, sentenze del 13 settembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punto 74), e CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punto 29).

43. Il giudice del rinvio chiede, nello specifico, se la direttiva rimpatrio si applichi a tale contesto. Pur fissando norme e procedure comuni per il «rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare», tale direttiva non prevede necessariamente una procedura connessa ed equivalente per l'esame da effettuare nei casi in cui un cittadino di un paese terzo presenti una domanda di ricongiungimento familiare (come nel procedimento principale).

44. Detto giudice formula le sue questioni facendo riferimento ad un divieto d'ingresso corredato di una decisione di *allontanamento*. Stando alla domanda di pronuncia pregiudiziale i divieti di ingresso sono stati imposti ai sensi di misure di recepimento della direttiva rimpatrio nel diritto nazionale. Tale direttiva effettua una distinzione tra una «decisione di rimpatrio» (articolo 3, punto 4) e una decisione di «allontanamento» (articolo 3, punto 5)⁴¹. Dalla definizione di «divieto d'ingresso» (articolo 3, punto 6) discende che tali divieti accompagnano una decisione di rimpatrio, non una decisione di allontanamento⁴². In ognuno dei sette casi di cui trattasi l'amministrazione nazionale ha adottato una decisione che richiede al cittadino di un paese terzo interessato di lasciare il Belgio. A mio avviso tali decisioni equivalgono a decisioni di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115. Il giudice del rinvio non ha affermato che, in un caso specifico, siano state prese misure intese ad attuare una decisione di rimpatrio, né che sia stata adottata una decisione di allontanamento.

Prima, seconda e terza questione

45. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede essenzialmente se, qualora i cittadini di un paese terzo che sono oggetto di un divieto d'ingresso (ai sensi della direttiva rimpatrio) presentino una domanda per ricongiungersi ai familiari cittadini dell'Unione europea nello Stato membro di cui hanno la cittadinanza, familiari che non hanno mai esercitato i diritti di libera circolazione, il diritto dell'Unione osti a una prassi nazionale concernente il diniego di esaminare tali domande, con la quale in particolare le autorità competenti non esaminano se le circostanze rientrino nella nozione di «situazioni molto particolari»⁴³ individuate nella giurisprudenza della Corte ai sensi dell'articolo 20 TFUE. Sono state presentate anche cinque sotto-questioni dettagliate circa i fattori da prendere in considerazione al fine di valutare se esiste una relazione di dipendenza⁴⁴.

46. In breve, con la seconda questione si chiede se l'articolo 5 della direttiva rimpatrio osti alla prassi amministrativa in questione nei casi che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 20 TFUE. Con la terza questione si chiede se, in circostanze in cui un cittadino di un paese terzo è già oggetto di un divieto d'ingresso, una simile prassi amministrativa sia preclusa qualora si adotti una decisione di allontanamento senza tenere debitamente in considerazione la vita familiare e l'interesse superiore del minore (come dedotto in una successiva domanda di ricongiungimento familiare). Le tre questioni sono strettamente connesse e le problematiche da valutare sono fittamente intrecciate. Pertanto le esaminerò congiuntamente.

41 Sentenza del 26 luglio 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, punto 47).

42 V. paragrafi 10, 12 e 14 supra. Le decisioni di rimpatrio non sono sempre necessariamente corredate di un divieto di ingresso. L'articolo 6, paragrafo 6, offre agli Stati membri la possibilità di adottare contemporaneamente una decisione di rimpatrio e un divieto d'ingresso, ma dall'impianto sistematico della direttiva risulta tuttavia chiaramente che tali due decisioni sono distinte, poiché la prima trae le conseguenze dall'illegittimità del soggiorno iniziale, mentre la seconda riguarda un eventuale soggiorno successivo, rendendo quest'ultimo illegittimo. V. articolo 11, paragrafo 1, della direttiva rimpatrio nonché sentenza del 26 luglio 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, punto 50).

43 Sentenza del 10 maggio 2017, *Chavez-Vilchez e a.* (C-133/15, EU:C:2017:354, punto 63).

44 V. paragrafo 60 infra.

Prassi nazionale concernente il rifiuto di esaminare domande di ricongiungimento familiare e articolo 20 TFUE.

47. La prassi amministrativa di cui trattasi funziona come segue. Quando un cittadino di un paese terzo oggetto di un divieto d'ingresso valido della durata minima di tre anni divenuto definitivo presenta in seguito all'interno del Belgio una domanda di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare con un cittadino dell'Unione europea, la sua domanda non viene esaminata dalle autorità competenti. Non viene lasciato alcun margine in casi specifici per tenere conto della vita familiare, dell'interesse del minore, se del caso, o della cittadinanza dell'Unione posseduta dal familiare belga.

48. Il governo belga sostiene che tale prassi amministrativa rientra nell'ampio margine di discrezionalità concesso agli Stati membri e, pertanto, la risposta alla prima questione dovrebbe essere negativa. La Commissione e i ricorrenti che hanno presentato osservazioni nell'ambito del procedimento in esame non concordo con il Belgio. La Grecia ritiene che, subordinatamente a una valutazione delle circostanze del caso, le domande nel procedimento principale ricadano nell'ambito di applicazione dell'articolo 20 TFUE.

49. Anch'io respingo le osservazioni del governo belga.

50. In primo luogo mi sembra che la prassi amministrativa sia così strettamente connessa al diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente all'interno del territorio degli Stati membri da presentare una connessione intrinseca con i diritti garantiti dall'articolo 20 TFUE. L'effetto di tale prassi consiste nell'escludere automaticamente la possibilità di valutare se, in un caso specifico, il cittadino di un paese terzo e il cittadino dell'Unione interessato rientrano nella nozione di «situazioni molto particolari», che potrebbero imporre allo Stato membro di dare attuazione a quei diritti dei cittadini all'interno del territorio dell'Unione. A mio avviso tale situazione rischia di compromettere il godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti che derivano dallo status di cittadinanza dell'Unione.

51. Il giudice a quo rileva che, ai sensi delle disposizioni nazionali, in linea di principio i cittadini di paesi terzi interessati devono lasciare il Belgio e tutto il territorio degli Stati membri. Finché è in vigore un divieto d'ingresso, non si può presentare una domanda di soggiorno in territorio belga. Una domanda di revoca o sospensione dei divieti di ingresso può essere presentata solo dall'esterno di tale territorio e richiede una prova scritta attestante che il ricorrente ha lasciato quello Stato membro.

52. In questo contesto, una prassi che non prevede nemmeno l'esame di domande di ricongiungimento familiare potrebbe avere delle conseguenze potenzialmente drastiche per il cittadino dell'Unione interessato laddove vi sia una relazione di dipendenza che rientra nella nozione di «situazioni molto particolari» menzionato supra⁴⁵. Tale posizione è corroborata dall'osservazione del giudice del rinvio secondo la quale, quando esiste una relazione di dipendenza tra il familiare cittadino dell'Unione e il cittadino di un paese terzo, il cittadino belga può essere costretto a lasciare il territorio dell'Unione europea per accompagnare il suo familiare. Ciò, a sua volta, priva il cittadino dell'Unione interessato del godimento reale ed effettivo dei suoi diritti in quanto cittadino dell'Unione europea.

53. In secondo luogo, nei limiti in cui la prassi amministrativa descritta dal giudice del rinvio ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, occorre prendere in considerazione gli articoli 7 e 24 della Carta⁴⁶. L'automaticità della prassi nazionale di cui trattasi comporta l'impossibilità di stabilire, in un caso specifico, se i diritti del cittadino dell'Unione sanciti da tali disposizioni sono garantiti⁴⁷.

⁴⁵ V. paragrafi 40 e 41.

⁴⁶ Articolo 51, paragrafo 1, della Carta; v. anche sentenza dell'8 novembre 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punto 78).

⁴⁷ V. paragrafi 2 e 3 supra.

54. In terzo luogo, se è vero che gli Stati membri godono di un certo margine discrezionale per stabilire nel loro ordinamento giuridico interno le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali e di tutela dei diritti spettanti ai soggetti in forza delle norme del diritto dell'Unione, le dette modalità non devono essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai cittadini dell'Unione dall'articolo 20 TFUE⁴⁸.

55. Quando esiste una relazione di dipendenza con il cittadino di un paese terzo interessato, una prassi nazionale come quella descritta nell'ordinanza di rinvio, applicata automaticamente e senza possibilità di eccezioni, può pregiudicare il diritto del cittadino dell'Unione di soggiornare non soltanto nello Stato membro di cui ha la cittadinanza, ma [anche] nel territorio dell'Unione nel suo complesso⁴⁹.

56. Infine, la prassi descritta dal giudice del rinvio crea una potenziale anomalia. Il procedimento per la presentazione e l'esame delle domande di ricongiungimento familiare ai sensi della direttiva 2003/86 non è identico alle procedure nazionali nei casi in questione. Ciò detto, ad un soggiornante cittadino di un paese terzo che risiede legalmente all'interno dell'Unione europea è garantito un esame della sua domanda di ricongiungimento familiare ai sensi di tale direttiva più rigoroso di quello concesso ai cittadini dell'Unione come quelli dei sette casi in questione.

57. L'articolo 5 della direttiva 2003/86 verte sulla presentazione e sull'esame delle domande di ricongiungimento familiare. A differenza della prassi amministrativa descritta dal giudice del rinvio, gli obblighi degli Stati membri di esaminare le domande di ricongiungimento familiare ai sensi di tale direttiva comportano che le autorità competenti non possono rifiutare automaticamente di esaminare le domande ai sensi di tale direttiva quando il familiare cittadino di un paese terzo è già nello Stato membro in questione⁵⁰. Così, l'iter di presentazione ed esame delle domande a norma della direttiva 2003/86 sembra porre il soggiornante cittadino di un paese terzo (ai sensi di tale direttiva) in una posizione più favorevole di quella di un cittadino dell'Unione che si trova in una condizione come quella definita dell'ordinanza di rinvio, i cui diritti sono sanciti dall'articolo 20 TFUE.

58. Pertanto, ritengo che la risposta alla questione di principio sollevata dal giudice del rinvio nella sua prima questione è che la prassi amministrativa di cui trattasi è incompatibile con l'articolo 20 TFUE letto alla luce degli articoli 7 e 24 della Carta.

59. Qualora, contrariamente alla mia opinione, la Corte reputi che la prassi amministrativa di cui trattasi non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 20 TFUE, i diritti fondamentali degli individui interessati non resterebbero necessariamente privi di tutela. Il giudice nazionale dovrà valutare se tale prassi sia compatibile con l'articolo 8 della CEDU⁵¹. In tale contesto occorre rispettare il principio di proporzionalità⁵². È dubbio dunque che possa dirsi che una prassi amministrativa, applicata automaticamente per rifiutare le domande di permesso di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare senza un esame approfondito, tenga in considerazione i fattori da valutare per stabilire se il diritto alla vita familiare venga garantito⁵³.

48 V., per analogia, sentenza del 29 aprile 2004, Orfanopoulos e Oliveri (C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, punto 80).

49 V. altresì paragrafo 33 supra.

50 In virtù dell'articolo 5, paragrafo 3, la norma *generale* è che tali domande devono essere presentate ed esaminate quando i familiari soggiornano all'esterno del territorio dello Stato membro nel cui territorio risiede il soggiornante. Tuttavia, «in deroga alla disposizione che precede, uno Stato membro può accettare, in determinate circostanze, che una domanda sia presentata quando i familiari si trovano già nel suo territorio».

51 Tutti gli Stati membri sono firmatari della CEDU, la quale sancisce, nel suo articolo 8, il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Tale disposizione sarebbe rilevante per qualsiasi aspetto di questi sette casi che sono stati ritenuti non rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. V. sentenza del 25 luglio 2008, Metock e a. (C-127/08, EU:C:2008:449, punto 79).

52 V., ad esempio, sentenza Corte EDU, 3 novembre 2011, Arvelo Aponte c. Paesi Bassi, CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, punti 57 e 58.

53 V., per analogia, sentenza del 29 aprile 2004, Orfanopoulos e Oliveri (C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, punto 99).

La relazione di dipendenza ai sensi dell'articolo 20 TFUE

60. Le seguenti sotto-questioni dettagliate vengono poste allo scopo di stabilire i fattori da considerare in qualsiasi valutazione che riguardi la relazione di dipendenza ai sensi dell'articolo 20 TFUE, interpretato alla luce dell'articolo 7 della Carta⁵⁴. Quali sono i fattori rilevanti da tenere in considerazione in relazione alla vita familiare e ai figli minori [prima questione, lettere a) e b)]? Ci si chiede poi se i seguenti fattori siano rilevanti per tale valutazione: se esista la possibilità di abuso delle procedure, ossia se la vita familiare si è venuta a creare quando il cittadino di un paese terzo era già oggetto di un divieto d'ingresso; se siano state compiute azioni per contestare il divieto d'ingresso prima che diventasse definitivo; e se il divieto in questione sia stato imposto per motivi di ordine pubblico o di irregolarità del soggiorno [prima questione, lettere c), d) ed e)].

61. L'articolo 7 della Carta deve essere interpretato alla luce dell'articolo 8 della CEDU⁵⁵. La Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte di Strasburgo») ha statuito che l'oggetto essenziale dell'articolo 8 è quello di tutelare gli individui interessati contro azioni arbitrarie delle autorità pubbliche, sebbene tale disposizione non imponga ad uno Stato l'obbligo generale di autorizzare il ricongiungimento familiare⁵⁶. La valutazione ai fini dell'articolo 8 della CEDU comprende il tentativo di trovare un equilibrio tra gli interessi concorrenti dell'individuo interessato e dello Stato. È necessario considerare le conseguenze della rottura dell'unità familiare che potrebbero derivare se il familiare cittadino di un paese terzo viene espulso. Nell'agire in tal senso si tiene conto del periodo di tempo in cui lo Stato interessato ha tollerato la presenza di tale persona sul suo territorio: se i coniugi (o conviventi) hanno una storia comune, se il cittadino di un paese terzo è responsabile dell'onere quotidiano di eventuali figli e risponde delle responsabilità finanziarie e dei legami affettivi all'interno della famiglia⁵⁷.

62. Dall'altro lato, la Corte ha già stabilito che la mera circostanza che possa apparire auspicabile al cittadino di uno Stato membro, per ragioni economiche o per mantenere l'unità familiare nel territorio dell'Unione, che i suoi familiari, che non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro, possano soggiornare con lui nel territorio dell'Unione, non basta di per sé a far ritenere che il cittadino dell'Unione sia costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione qualora un tale diritto non gli fosse concesso⁵⁸.

63. Nella CEDU non compare un diritto corrispondente all'articolo 24 della Carta. Sebbene la Carta non fornisca una definizione del termine «minore», sembra pacifico che i figli del sig. R.I., della sig.ra M.J., della sig.ra N.N.N. e del sig. O.I.O. siano minori ai sensi di detta disposizione. È necessario valutare se mantenere la relazione con il genitore sia nell'interesse superiore di ciascun minore. Lo status del minore in quanto cittadino dell'Unione e i diritti di soggiorno che ne derivano non garantiscono di per sé un diritto di soggiorno per i suoi genitori. Tra gli elementi pertinenti figurano la questione dell'affidamento del figlio e quella incentrata sul punto se l'onere giuridico, finanziario o affettivo correlato a tale figlio sia sopportato dal genitore cittadino di un paese terzo⁵⁹.

⁵⁴ V. paragrafo 45 supra.

⁵⁵ Secondo la spiegazione relativa all'articolo 7 della Carta, i diritti in esso garantiti corrispondono a quelli sanciti all'articolo 8 della CEDU, che afferma che ogni persona ha diritto al rispetto, tra l'altro, della propria vita familiare (articolo 8, paragrafo 1). Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto «a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui» (articolo 8, paragrafo 2).

⁵⁶ Sentenza Corte EDU, 3 ottobre 2014, Jeunesse c. Paesi Bassi (Grande Sezione), CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, punti da 106 a 109.

⁵⁷ Sentenza Corte EDU, 3 ottobre 2014, Jeunesse c. Paesi Bassi (Grande Sezione), CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, punti da 115 a 121.

⁵⁸ Sentenza del 15 novembre 2011, Dereci e a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punto 68).

⁵⁹ Sentenza del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a. (C-133/15, EU:C:2017:354, punti da 68 a 70).

64. In risposta alla questione del giudice del rinvio riguardo all'eventuale applicazione della giurisprudenza della Corte sulla direttiva 2004/38, mi sembra che, poiché situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva ricadono anche nell'ambito del diritto dell'Unione, potrebbero desumersi determinati principi, in particolare quelli concernenti l'applicazione della Carta, che potrebbero applicarsi per analogia. Tuttavia, i criteri specifici considerati ai sensi di detta direttiva non possono essere trasposti a una valutazione ai sensi dell'articolo 20 TFUE. Le condizioni che si applicano quando un cittadino dell'Unione intende ottenere un diritto di soggiorno in un altro Stato membro per un periodo superiore a tre mesi, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1 della direttiva 2004/38, e il diritto di soggiorno derivato che può estendersi ai cittadini di paesi terzi familiari di quel cittadino dell'Unione in virtù dell'articolo 7, paragrafo 2, della suddetta direttiva non sono direttamente rilevanti in qualsiasi valutazione ai sensi dell'articolo 20 TFUE⁶⁰.

65. A mio avviso, non è automaticamente rilevante considerare se la vita familiare si è venuta a creare in un momento in cui il cittadino di un paese terzo era già oggetto di un divieto d'ingresso. È senz'altro vero che l'applicazione delle norme del diritto dell'Unione non può estendersi fino alla tutela di pratiche abusive. Tuttavia, è anche vero che, nel quadro della valutazione che deve essere condotta ai sensi dell'articolo 20 TFUE, non vi è spazio per una presunzione *generale* di abusività quando un legame familiare insorge nel momento in cui un cittadino di un paese terzo si ritrova ad essere in una condizione di soggiorno irregolare. Non si dovrebbe presupporre ipso facto che la persona interessata abbia creato un legame familiare allo scopo di restare nel territorio dell'Unione europea. La prova di una siffatta prassi abusiva richiede, da una parte, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa dell'Unione, l'obiettivo perseguito da tale normativa non è stato raggiunto e, dall'altra, un elemento soggettivo consistente nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento⁶¹. Inoltre, per quanto sia vero che la Corte di Strasburgo ha descritto come «importante elemento di valutazione» la circostanza in cui il cittadino di un paese terzo interessato diventa genitore durante il periodo in cui il suo status di immigrato era precario, detta Corte ha valutato quel particolare fattore in relazione ad altri elementi del caso⁶². Il fatto di diventare genitore di un bambino durante un simile periodo di incertezza non deve essere necessariamente considerato come un tentativo di abuso delle norme in materia di immigrazione⁶³.

66. Ho già espresso la mia opinione riguardo al fatto che l'emissione di una decisione di rimpatrio corredata di un divieto d'ingresso non dovrebbe influenzare la valutazione dell'eventuale esistenza di «situazioni molto particolari» che danno vita a una relazione di dipendenza ai sensi dell'articolo 20 TFUE⁶⁴. Pertanto è superfluo considerare se un cittadino di un paese terzo ha impugnato o ha presentato ricorso contro siffatti provvedimenti. Allo stesso modo, non è necessario esaminare in tale contesto se un divieto d'ingresso sia stato imposto per motivi di ordine pubblico o esclusivamente a causa di un soggiorno irregolare. In relazione all'ultimo punto, occorre sottolineare che, ai sensi della direttiva rimpatrio, i divieti di ingresso non esistono indipendentemente dalla decisione di rimpatrio⁶⁵. Così, le questioni di ordine pubblico possono essere invocate solo in relazione a quest'ultima. Non vi sono basi per emettere un divieto d'ingresso da solo per tali motivi⁶⁶.

60 Nella sentenza del 10 luglio 2014, Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068), la Corte ha fatto riferimento in particolare agli articoli 7, paragrafo 2, e 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. La seconda disposizione conferisce un diritto di soggiorno permanente ai cittadini dell'Unione che abbiano soggiornato nello Stato membro ospitante in via continuativa per cinque anni e che hanno diritto al soggiorno permanente in detto Stato. Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva citata, anche i familiari cittadini di paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente assieme a quel cittadino dell'Unione nello Stato ospitante per un siffatto periodo possono chiedere un diritto di soggiorno permanente. V. anche sentenza del 16 luglio 2015, Singh e a. (C-218/14, EU:C:2015:476, punti da 56 a 59) e paragrafo 6 supra.

61 Sentenza del 12 marzo 2014, O. e B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

62 V. paragrafo 61 supra.

63 V., ad esempio, sentenza Corte EDU, 3 novembre 2011, Arvelo Aponte c. Paesi Bassi, CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, punto 60.

64 V. paragrafo 40 supra.

65 V. articolo 11, paragrafo 1, della direttiva rimpatrio e paragrafo 44 unitamente alla nota 42 supra.

66 Un divieto d'ingresso può superare i cinque anni se il cittadino di un paese terzo costituisce una grave minaccia, tra l'altro, per l'ordine pubblico (articolo 11, paragrafo 2).

67. Per contro, se una valutazione delle circostanze di fatto in un caso specifico dimostra che detto caso non rientra nella nozione di «situazioni molto particolari», esso non ricade nell'ambito del diritto dell'Unione per quanto concerne i diritti dei cittadini dell'Unione interessati. In tali circostanze le autorità competenti sarebbero, tuttavia, obbligate ad effettuare una valutazione sulla base dell'articolo 8 della CEDU, in quanto tutti gli Stati membri sono firmatari della Convenzione⁶⁷.

La direttiva rimpatrio

68. Il giudice del rinvio chiede parimenti di accertare se l'articolo 5 della direttiva rimpatrio, letto alla luce degli articoli 7 e 24 della Carta, osti alla prassi amministrativa di cui trattasi nella misura in cui i sette casi in questione non ricadono nell'ambito dell'articolo 20 TFUE (seconda questione).

69. Il Belgio afferma che la prassi amministrativa descritta dal giudice a quo nella sua ordinanza di rinvio è conforme alla direttiva rimpatrio. Tale prassi mira a garantire che le decisioni di rimpatrio siano realmente definitive e non siano riaperte tramite un meccanismo di «bypass» che consenta ai cittadini di paesi terzi oggetto di un divieto d'ingresso valido di presentare domande di ricongiungimento familiare. Ciò sarebbe incompatibile con una politica di rimpatrio efficace e andrebbe a scapito di altri cittadini di paesi terzi che rispettano le decisioni di rimpatrio.

70. Non concordo con l'analisi del Belgio.

71. I diritti dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente all'interno del territorio dell'Unione europea non sono disciplinati dalla direttiva rimpatrio. Tale atto stabilisce norme applicabili a cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in uno Stato membro⁶⁸. In linea di principio, la direttiva rimpatrio non influisce nel determinare se un cittadino di un paese terzo benefici dei diritti derivati dall'articolo 20 TFUE concernenti il soggiorno assieme a un cittadino dell'Unione all'interno del territorio di uno Stato membro. Tale valutazione viene effettuata attraverso il prisma dei diritti di cui gode un cittadino dell'Unione, una questione che la direttiva rimpatrio non è autorizzata a regolare. Né tantomeno la direttiva citata fornisce una base per una politica nazionale di rifiuto automatico di esaminare domande di ricongiungimento familiare.

72. La valutazione condotta ai sensi dell'articolo 5 della direttiva rimpatrio non è necessariamente identica a quella volta a valutare una domanda di ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 20 TFUE. L'articolo 5 della direttiva suddetta si riferisce alla necessità di tenere in considerazione, nell'applicazione della medesima, l'interesse superiore del bambino e la vita familiare⁶⁹. Nel contesto della direttiva rimpatrio, i minori non accompagnati sono riconosciuti come persone particolarmente vulnerabili quando sono tenuti a tornare nel loro paese d'origine⁷⁰. Pertanto, l'interesse superiore del bambino deve essere tenuto in considerazione in tali circostanze e il suo rimpatrio deve essere disposto solo in seguito alla valutazione di tale interesse⁷¹. In ordine alla vita familiare, l'impianto della direttiva indica che gli Stati membri devono considerare tale elemento nell'effettuare una valutazione caso per caso delle circostanze relative all'individuo interessato⁷².

67 Sentenze del 15 novembre 2011, Dereci e a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punti 72 e 73), e dell'8 maggio 2013, Ymeraga e a. (C-87/12, EU:C:2013:291, punto 44).

68 V. considerando 5 e 6 e articolo 1 della direttiva rimpatrio.

69 V. considerando 22 della direttiva rimpatrio.

70 V. articolo 3, punto 9, della direttiva rimpatrio. V. anche articolo 5 della direttiva medesima e sentenza dell'11 dicembre 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punti 49 e 50).

71 V. articolo 10 e considerando 6 della direttiva rimpatrio. V. altresì sentenza del 5 novembre 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punto 62).

72 Ciò è confermato dalle disposizioni riguardanti l'eccezione alla norma generale secondo cui gli Stati membri devono emettere decisioni di rimpatrio nei confronti di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare, come quella prevista all'articolo 6, paragrafo 4. V. anche le disposizioni sulla partenza volontaria all'articolo 7, paragrafo 2, e le garanzie procedurali al capo III della direttiva rimpatrio.

73. Così, il fatto che le autorità competenti abbiano preso in considerazione l'interesse superiore del bambino e la vita familiare in conformità dell'articolo 5, lettere a) e b), della direttiva rimpatrio, non copre necessariamente i fattori di cui si deve tenere conto dinanzi a una domanda di ricongiungimento familiare⁷³. Inoltre, al momento dell'emissione dei divieti di ingresso nei casi in questione, non avrebbe potuto esservi alcuna valutazione del genere, poiché le domande di ricongiungimento familiare sono state successive alle decisioni di rimpatrio e ai divieti di ingresso che le corredevano.

74. Il giudice del rinvio chiede altresì indicazioni sull'eventuale compatibilità della prassi amministrativa di cui trattasi con il diritto dell'Unione in casi in cui sia adottata una decisione di allontanamento (terza questione). Tuttavia, dall'esposizione dei fatti contenuta nell'ordinanza di rinvio non emergono indicazioni sul fatto che una tale decisione (ai sensi dell'articolo 3, punto 5, della direttiva rimpatrio) sia stata adottata nei confronti di qualcuno dei ricorrenti. Pertanto, sembra superfluo rispondere a tale questione. Per il buon ordine delle cose aggiungo che, in considerazione della confusione causata dall'uso dell'espressione «decisione di allontanamento» come sinonimo di «decisione di rimpatrio», potrebbe darsi che il giudice del rinvio stia alludendo al fatto che in tutti i casi, tranne quello del sig. R.I., sia stata pronunciata più di una decisione di rimpatrio nei confronti del cittadino di un paese terzo interessato. Nell'attuazione della direttiva rimpatrio gli Stati membri sono obbligati a tenere conto dell'articolo 5⁷⁴. Non è prevista un'eccezione a tali obblighi nei casi in cui un individuo sia oggetto di più decisioni di rimpatrio successive. Occorre dunque tenere conto degli obblighi di cui all'articolo 5, lettere a) e b), in relazione a tali decisioni.

75. Benché le domande di ricongiungimento familiare e le decisioni di rimpatrio siano procedure distinte, può effettivamente verificarsi una qualche sovrapposizione tra le problematiche derivanti. Tuttavia, non ne consegue che il primo sia un'«impugnazione» o un meccanismo per riaprire la procedura di rimpatrio. Il criterio delle «situazioni molto particolari» che deve essere soddisfatto per stabilire i diritti di soggiorno derivati per un cittadino di un paese terzo sulla base dell'articolo 20 TFUE è rigoroso. Alla luce di tali circostanze non accetto che il semplice esame di tali domande comprometta le procedure stabilite dalla direttiva rimpatrio.

I casi in questione

76. Se la Corte concorda con me sul fatto che questi sette casi rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 20 TFUE e che le norme della direttiva rimpatrio non dovrebbero far parte della valutazione nel merito, sarà necessario che le autorità competenti stabiliscano in ciascun caso in questione se esista una relazione di dipendenza effettiva tra il cittadino dell'Unione europea e il familiare cittadino di un paese terzo⁷⁵. La valutazione per ogni ricorrente deve essere effettuata tenendo in debita considerazione gli articoli 7 e 24 della Carta.

77. Per quanto riguarda il sig. R.I., la sig.ra M.J., la sig.ra N.N.N. e il sig. O.I.O., tutti genitori di un cittadino dell'Unione che è un minore, è rilevante, tra l'altro, tenere conto del fatto che il minore ha un genitore che è un cittadino dell'Unione e procedere a valutare quale genitore ha (o se entrambi i genitori hanno) l'affidamento del figlio e se l'onere giuridico, finanziario o affettivo sia sopportato dal genitore cittadino di un paese terzo⁷⁶.

73 V. paragrafi da 61 a 63 supra.

74 Naturalmente, la direttiva rimpatrio tiene conto dei diritti fondamentali, v. considerando 24.

75 V., per analogia, sentenza del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a. (C-133/15, EU:C:2017:354, punto 70).

76 La relazione genitoriale tra il cittadino di un paese terzo e suo figlio cittadino dell'Unione non è di per sé sufficiente: v. sentenza del 6 dicembre 2012, O e a. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punti da 50 a 52). V. altresì sentenza del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a. (C-133/15, EU:C:2017:354, punto 71).

78. La posizione del sig. O.I.O. è particolare in quanto, nell'ordinanza di rinvio, il giudice a quo afferma che la madre belga ha la custodia esclusiva di sua figlia e non è finanziariamente dipendente da lui e che i contatti del padre con la figlia sono sospesi in virtù di un'ordinanza del giudice. Tali informazioni indicano che egli potrebbe non essere considerato il principale responsabile o effettivo affidatario della bambina e che potrebbe non esistere alcuna relazione di dipendenza.

79. Relativamente alla sig.ra K.A. e al sig. M.Z., figli maggiorenni di padre belga, le autorità competenti dovrebbero tenere conto del fatto che il desiderio di effettuare il ricongiungimento familiare in Belgio non è di per sé sufficiente⁷⁷. Nello stabilire se esiste una relazione di dipendenza, il fatto che il cittadino dell'Unione fornisca sostegno finanziario al figlio maggiorenne cittadino di un paese terzo (v. il caso del sig. M.Z.) non è un elemento di valutazione rilevante. Piuttosto, la Corte ha sottolineato «che è la relazione di dipendenza tra il cittadino dell'Unione (...) e il cittadino di un paese terzo al quale viene rifiutato un diritto di soggiorno l'elemento che può pregiudicare l'effetto utile della cittadinanza dell'Unione, dal momento che è tale dipendenza che farebbe sì che il cittadino dell'Unione si vedrebbe obbligato, di fatto, a lasciare non soltanto il territorio dello Stato membro del quale è cittadino, ma anche quello dell'Unione globalmente considerato, come conseguenza di una siffatta decisione di rifiuto»⁷⁸. Per quanto concerne i figli maggiorenni di un genitore cittadino dell'Unione, un esempio di tali circostanze potrebbe verificarsi quando un genitore anziano o infermo fa affidamento sulla presenza del figlio maggiorenne cittadino di un paese terzo e sarebbe obbligato a lasciare l'Unione europea qualora detto figlio fosse espulso dallo Stato membro interessato.

80. Allo stesso modo, una valutazione che tenga conto di tale elemento essenziale dovrebbe essere effettuata in relazione al sig. B.A. Il fatto che egli e la sua convivente non siano parenti di sangue non mi sembra un fattore rilevante, dal momento che egli è ritenuto un familiare ai sensi del diritto nazionale⁷⁹.

81. Pertanto, concludo asserendo che il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 20 TFUE in combinato disposto con gli articoli 7 e 24 della Carta, osta a una prassi nazionale con cui le autorità competenti di uno Stato membro rifiutano automaticamente di esaminare le domande di soggiorno all'interno del loro territorio presentate da un cittadino di un paese terzo, che è oggetto di una decisione di rimpatrio corredata di un divieto d'ingresso, al fine di ricongiungersi ad un familiare cittadino dell'Unione che risiede nello Stato membro del quale possiede la cittadinanza e che non ha mai esercitato i suoi diritti di libera circolazione. La direttiva rimpatrio non fornisce una base atta a giustificare tale prassi. Deve invece esservi una valutazione delle circostanze specifiche del caso in questione prima che le autorità nazionali adottino una decisione sulla domanda di ricongiungimento familiare. La direttiva rimpatrio non fornisce una base atta a giustificare tale prassi.

Quarta questione

82. Il giudice del rinvio chiede un chiarimento in ordine all'interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva rimpatrio riguardante la revoca o la sospensione di un divieto d'ingresso. Vengono posti quattro quesiti specifici riguardanti problematiche tra cui l'interpretazione del terzo e del quarto comma dell'articolo 11, paragrafo 3⁸⁰, e la compatibilità delle disposizioni nazionali in questione, in particolare quelle concernenti la revoca o la sospensione di un divieto d'ingresso, con il diritto dell'Unione⁸¹.

⁷⁷ Sentenza dell'8 maggio 2013, Ymeraga e a. (C-87/12, EU:C:2013:291, punto 39).

⁷⁸ Sentenza del 10 maggio 2017, Chavez-Vilchez e a. (C-133/15, EU:C:2017:354, punto 69).

⁷⁹ Sentenza del 6 dicembre 2012, O e a. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, punto 55).

⁸⁰ V. paragrafo 14 supra.

⁸¹ V. paragrafi 18 e 19.

83. Inizierò con alcune osservazioni generali circa i divieti di ingresso, che costituiscono il fulcro della quarta questione. Ai sensi delle norme nazionali, un divieto d'ingresso si applica a decorrere dalla data di notifica e non da quella in cui il cittadino di un paese terzo interessato lascia il territorio belga. Tuttavia, la Corte ha statuito che tali divieti sono diretti a completare le decisioni di rimpatrio⁸². Inoltre essa ha affermato che il periodo di divieto d'ingresso decorre solo dalla data in cui la persona interessata ha effettivamente lasciato il territorio dell'Unione⁸³. Il soggiorno irregolare del cittadino di un paese terzo interessato è disciplinato dalla decisione di rimpatrio piuttosto che dal divieto d'ingresso. Le norme nazionali descritte nell'ordinanza di rinvio non sembrano riflettere la formulazione, lo scopo e l'impianto della direttiva rimpatrio a tal proposito.

84. Inoltre, poiché sostengo che la prassi amministrativa in questione è vietata dall'articolo 20 TFUE, ne consegue che, a mio avviso, le norme relative ai divieti d'ingresso non rilevano per la valutazione che deve essere effettuata ai fini di tale disposizione, in quanto le domande di ricongiungimento familiare devono essere esaminate nel merito. Così, qualora, in ciascun caso concreto, le autorità competenti dovessero decidere l'accoglimento della domanda presentata, ne conseguirebbe che il soggiorno del ricorrente sul territorio nazionale sarebbe legale e, in virtù dell'articolo 2, paragrafo 1, che la direttiva rimpatrio non potrebbe più essergli applicata, in quanto il suo soggiorno non dovrà più essere considerato irregolare ai sensi dell'articolo 3, punto 2, di tale direttiva⁸⁴.

85. Per contro, nell'ipotesi in cui tali autorità stabilissero che la domanda non può essere accolta, la presenza del ricorrente sul territorio nazionale continuerà a rientrare nella definizione di «soggiorno irregolare» ed egli sarà oggetto della preesistente decisione di rimpatrio e del divieto d'ingresso associato. Spetterà dunque alle autorità competenti rilevanti applicare detta decisione conformemente alla direttiva rimpatrio, adottando le misure necessarie, come una decisione di allontanamento ai sensi dell'articolo 8 di tale direttiva. Ogni decisione simile sarà naturalmente soggetta alle garanzie procedurali di cui al capo III.

86. Non essendo stata ancora adottata alcuna decisione nel merito in relazione ai casi in questione nel procedimento principale, non occorre interpretare, *stricto sensu*, l'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva rimpatrio al fine di risolvere tali casi. Si può ipotizzare che tale disposizione possa essere rilevante in una fase successiva, ma ciò dipende dall'esito della valutazione nel merito di ciascun caso da parte delle autorità competenti. Pertanto, propongo che la Corte non debba rispondere alla quarta questione.

Conclusione

87. Alla luce delle considerazioni che precedono ritengo che la risposta alle questioni sottoposte dal Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Commissione per il contenzioso in materia di stranieri, Belgio) dovrebbe essere formulata nei seguenti termini:

- Il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 20 TFUE in combinato disposto con gli articoli 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, osta a una prassi nazionale con cui le autorità competenti di uno Stato membro rifiutano automaticamente di esaminare le domande di soggiorno all'interno del loro territorio presentate da un cittadino di un paese terzo, che è oggetto di una decisione di rimpatrio corredata di un divieto d'ingresso, al fine di ricongiungersi ad un familiare cittadino dell'Unione europea che risiede nello Stato membro del quale possiede la cittadinanza e che non ha mai esercitato i suoi diritti di libera circolazione.

⁸² Sentenza del 26 luglio 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, punti 45 e 51).

⁸³ Sentenza del 26 luglio 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, punto 53).

⁸⁴ Le autorità competenti che trattano le domande di ricongiungimento familiare e quelle incaricate dell'amministrazione delle norme sull'immigrazione possono non essere necessariamente le stesse. Analogamente, non ne discende che una domanda di ricongiungimento familiare accolta invaliderà o altrimenti cancellerà automaticamente una precedente decisione di rimpatrio. Lo status di immigrato dell'interessato potrebbe dover essere regolarizzato in una procedura amministrativa distinta, conformemente alle norme nazionali pertinenti.

- La 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, non fornisce una base atta a giustificare tale prassi.
- In una simile fattispecie, piuttosto, deve esservi una valutazione delle circostanze specifiche del caso in questione prima che le autorità nazionali adottino una decisione sulla domanda di ricongiungimento familiare.