

[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

ECLI:EU:C:2021:506

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

22 giugno 2021 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell’Unione – Direttiva 2004/38/CE – Diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Articolo 15 – Fine del soggiorno temporaneo di un cittadino dell’Unione nel territorio dello Stato membro ospitante – Provvedimento di allontanamento – Partenza fisica di tale cittadino dell’Unione da detto territorio – Effetti nel tempo del provvedimento di allontanamento – Articolo 6 – Possibilità per tale cittadino dell’Unione di godere di un nuovo diritto di soggiorno al suo ritorno in detto territorio»

Nella causa C-719/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), con decisione del 25 settembre 2019, pervenuta in cancelleria il 30 settembre 2019, nel procedimento

FS

contro

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (relatore) e N. Piçarra, presidenti di sezione, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb, L.S. Rossi e I. Jarukaitis, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: M. Ferreira, amministratrice principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 16 novembre 2020,

considerate le osservazioni presentate:

– per FS, da V. Senczuk, advocaat;

- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e J. Langer, in qualità di agenti;
- per il governo belga, da M. Van Regemorter e M. Jacobs, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil e A. Pagáčová, in qualità di agenti;
- per il governo danese, da J. Nymann-Lindgren, P. Jespersen e S. Wolff, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Wils e E. Montaguti, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 febbraio 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77, nonché rettifica in GU 2004, L 229, pag. 35).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra FS, cittadino dell'Unione che ha lasciato il territorio dei Paesi Bassi in seguito all'adozione di un provvedimento di allontanamento nei suoi confronti, e lo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, Paesi Bassi) (in prosieguo: il «Segretario di Stato») relativamente a un provvedimento con cui tale cittadino dell'Unione è stato posto in stato di trattenimento amministrativo dopo essere ritornato nel territorio dello Stato membro ospitante.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Codice frontiere Schengen

3 Il 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 (codice frontiere Schengen) (GU 2016, L 77, pag. 1), all'articolo 22, intitolato «Attraversamento delle frontiere interne», prevede quanto segue:

«Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità».

Direttiva 2004/38

4 I considerando da 1 a 3, 10 e 16 della direttiva 2004/38 così recitano:

«(1) La cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le

limitazioni e le condizioni previste dal [Trattato FUE] e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

(2) La libera circolazione delle persone costituisce una delle libertà fondamentali nel mercato interno che comprende uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata tale libertà secondo le disposizioni del [Trattato FUE].

(3) La cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. È pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione.

(...)

(10) Occorre tuttavia evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo iniziale di soggiorno. Pertanto il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per un periodo superiore a tre mesi dovrebbe essere subordinato a condizioni.

(...)

(16) I beneficiari del diritto di soggiorno non dovrebbero essere allontanati finché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. (...)».

5 L'articolo 3 della medesima direttiva, intitolato «Aventi diritto», al paragrafo 1, prevede quanto segue:

«La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, che accompagnano o raggiungano il cittadino medesimo».

6 L'articolo 5 della direttiva 2004/38, intitolato «Diritto d'ingresso», così dispone:

«1. Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, gli Stati membri ammettono nel loro territorio il cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, nonché i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, muniti di valido passaporto.

(...)

5. Lo Stato membro può prescrivere all'interessato di dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale entro un termine ragionevole e non discriminatorio. L'inosservanza di tale obbligo può comportare sanzioni proporzionate e non discriminatorie».

7 L'articolo 6 di tale direttiva, intitolato «Diritto di soggiorno sino a tre mesi», al paragrafo 1, prevede quanto segue:

«I cittadini dell'Unione hanno il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità».

8 L'articolo 7 di detta direttiva, intitolato «Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi», al paragrafo 1, così dispone:

«Ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione:

- a) di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante; o
- b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; o
- c) di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale,
- d) di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di assicurare all'autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo periodo di soggiorno; o

(...».

9 L'articolo 8 della medesima direttiva, intitolato «Formalità amministrative per i cittadini dell'Unione», al paragrafo 1, così prevede:

«Senza pregiudizio dell'articolo 5, paragrafo 5, per soggiorni di durata superiore a tre mesi lo Stato membro ospitante può richiedere ai cittadini dell'Unione l'iscrizione presso le autorità competenti».

10 Ai sensi dell'articolo 14 della direttiva 2004/38, intitolato «Mantenimento del diritto di soggiorno»:

«1. I cittadini dell'Unione e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui all'articolo 6 finché non diventano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

2. I cittadini dell'Unione e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui agli articoli 7, 12 e 13 finché soddisfano le condizioni fissate negli stessi.

In casi specifici, qualora vi sia un dubbio ragionevole che il cittadino dell'Unione o i suoi familiari non soddisfano le condizioni stabilite negli articoli 7, 12 e 13, gli Stati membri possono effettuare una verifica in tal senso. Tale verifica non è effettuata sistematicamente.

3. Il ricorso da parte di un cittadino dell'Unione o dei suoi familiari al sistema di assistenza sociale non dà luogo automaticamente ad un provvedimento di allontanamento.

4. In deroga ai paragrafi 1 e 2 e senza pregiudizio delle disposizioni del capitolo VI, un provvedimento di allontanamento non può essere adottato nei confronti di cittadini dell'Unione o dei loro familiari qualora:

(...)

b) i cittadini dell'Unione siano entrati nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro. In tal caso i cittadini dell'Unione e i membri della loro famiglia non possono essere allontanati fino a quando i cittadini dell'Unione possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo».

11 L'articolo 15 di tale direttiva, intitolato «Garanzie procedurali», è così formulato:

«1. Le procedure previste agli articoli 30 e 31 si applicano, mutatis mutandis, a tutti i provvedimenti che limitano la libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi non attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica.

(...)

3. Lo Stato membro ospitante non può disporre, in aggiunta ai provvedimenti di allontanamento di cui al paragrafo 1, il divieto d'ingresso nel territorio nazionale».

12 L'articolo 16 della direttiva in parola, intitolato «Norma generale per i cittadini dell'Unione e i loro familiari», al paragrafo 1, così recita:

«Il cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato. (...)».

13 L'articolo 17 della direttiva 2004/38, intitolato «Deroghe a favore dei lavoratori che hanno cessato la loro attività nello Stato membro ospitante e dei loro familiari», prevede, tra l'altro, deroghe alla norma generale di ammissibilità prevista dall'articolo 16 di tale direttiva per l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente.

14 L'articolo 21 della suddetta direttiva, intitolato «Continuità del soggiorno», dispone quanto segue:

«La continuità del soggiorno, ai fini della presente direttiva, può essere comprovata con qualsiasi mezzo di prova ammesso dallo Stato membro ospitante. La continuità del soggiorno è interrotta da qualsiasi provvedimento di allontanamento validamente eseguito nei confronti della persona interessata».

15 L'articolo 24 della direttiva 2004/38, intitolato «Parità di trattamento», al paragrafo 2, prevede quanto segue:

«In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanenti aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari».

16 L'articolo 27 della suddetta direttiva, intitolato «Principi generali», al paragrafo 1, così dispone:

«Fatte salve le disposizioni del presente capo, gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Tali motivi non possono essere invocati per fini economici».

17 Ai sensi dell'articolo 30 della direttiva 2004/38, intitolato «Notificazione dei provvedimenti»:

«1. Ogni provvedimento adottato a norma dell'articolo 27, paragrafo 1, è notificato per iscritto all'interessato secondo modalità che consentano a questi di comprenderne il contenuto e le conseguenze.

(...)

3. La notifica riporta l'indicazione dell'organo giurisdizionale o dell'autorità amministrativa dinanzi al quale l'interessato può opporre ricorso e il termine entro il quale deve agire e, all'occorrenza, l'indicazione del termine impartito per lasciare il territorio dello Stato membro. Fatti salvi i casi di urgenza debitamente comprovata, tale termine non può essere inferiore a un mese a decorrere dalla data di notificazione».

18 L'articolo 31 di detta direttiva, intitolato «Garanzie procedurali», al paragrafo 4, prevede quanto segue:

«Gli Stati membri possono vietare la presenza dell'interessato nel loro territorio per tutta la durata della procedura di ricorso, ma non possono vietare che presenti di persona la sua difesa, tranne qualora la sua presenza possa provocare gravi turbative dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza o quando il ricorso o la revisione riguardano il divieto d'ingresso nel territorio».

19 L'articolo 32 della suddetta direttiva, intitolato «Effetti nel tempo del divieto di ingresso nel territorio», così recita:

«1. La persona nei cui confronti sia stato adottato un provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio per motivi d'ordine pubblico o pubblica sicurezza può presentare una domanda di revoca del divieto d'ingresso nel territorio nazionale dopo il decorso di un congruo periodo, determinato in funzione delle circostanze e in ogni modo dopo tre anni a decorrere dall'esecuzione del provvedimento definitivo di divieto validamente adottato ai sensi del diritto [dell'Unione], nella quale essa deve addurre argomenti intesi a dimostrare l'avvenuto oggettivo mutamento delle circostanze che hanno motivato la decisione di vietarne l'ingresso nel territorio.

Lo Stato membro interessato si pronuncia in merito a tale nuova domanda entro sei mesi dalla data di presentazione della stessa.

2. La persona di cui al paragrafo 1 non ha diritto d'ingresso nel territorio dello Stato membro interessato durante l'esame della sua domanda».

Diritto dei Paesi Bassi

Vw 2000

20 L'articolo 1 della Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (legge del 2000 sugli stranieri), del 23 novembre 2000 (Stb. 2000, n. 495), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «Vw 2000»), è così formulato:

«Ai sensi della presente legge e delle disposizioni adottate in base alla stessa, si intende per:

(...)

[cittadini dell'Unione]:

1) [i cittadini dell'Unione] europea che, in base al Trattato FUE, sono autorizzati a fare ingresso e a soggiornare nel territorio di un altro Stato membro;

(...)

straniero: chiunque non possieda la cittadinanza dei Paesi Bassi e non debba essere assimilato ad un cittadino dei Paesi Bassi in forza di una disposizione di legge».

21 L'articolo 8 della Vw 2000 così dispone:

«Lo straniero si trova in situazione di soggiorno regolare nei Paesi Bassi solo:

(...)

e) in quanto cittadino dell'Unione, nei limiti in cui soggiorni nei Paesi Bassi in forza di una disciplina adottata sulla base del Trattato FUE o dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE)».

22 L'articolo 50 della Vw 2000 prevede quanto segue:

«1. I funzionari incaricati della sorveglianza di frontiera e i funzionari incaricati del controllo degli stranieri sono competenti – sulla base di fatti e circostanze che, valutati secondo criteri oggettivi, fanno sorgere una presunzione ragionevole di soggiorno irregolare, oppure al fine di contrastare il soggiorno irregolare dopo un attraversamento di frontiera – per fermare persone al fine di determinarne l'identità, la cittadinanza e lo status con riferimento al diritto di soggiorno. Chiunque affermi di possedere la cittadinanza dei Paesi Bassi, senza poterlo dimostrare, può essere sottoposto ai provvedimenti coercitivi di cui ai paragrafi 2 e 5. Un decreto di portata generale precisa i documenti di cui uno straniero dev'essere in possesso ai fini della verifica della sua identità, della sua cittadinanza e delle condizioni del suo diritto di soggiorno.

(...)

3. Se l'identità della persona interpellata può essere verificata immediatamente e qualora risulti che non gode di un diritto di soggiorno regolare, o qualora non risulti immediatamente titolare di un diritto di soggiorno regolare, essa può essere trasferita in un luogo previsto per un'audizione. Essa vi è trattenuta per una durata non superiore a sei ore, fermo restando che non si tiene conto del periodo che va da mezzanotte alle ore nove del mattino.

(...)».

23 Ai sensi dell'articolo 59 della Vw 2000:

«1. Se necessario per motivi di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, il Nostro Ministro può trattenere, ai fini del suo allontanamento, lo straniero che:

a) non si trova in situazione di soggiorno regolare;

(...».

24 L'articolo 61 della Vw 2000 è così formulato:

«1. Lo straniero che non si trovi, o non si trovi più, in situazione di soggiorno regolare deve lasciare il territorio dei Paesi Bassi di propria iniziativa entro il termine fissato all'articolo 62.

(...».

25 L'articolo 62 della Vw 2000 così dispone:

«1. Dopo l'adozione di una decisione di rimpatrio adottata nei confronti di uno straniero o, nel caso di un cittadino dell'Unione, dopo la fine del soggiorno regolare di quest'ultimo, l'interessato deve lasciare di propria iniziativa il territorio dei Paesi Bassi entro quattro settimane.

(...».

26 L'articolo 63 della Vw 2000 prevede quanto segue:

«1. Lo straniero che non si trova in situazione di soggiorno regolare e che non ha lasciato i Paesi Bassi di propria iniziativa entro il termine prescritto dalla presente legge può essere espulso.

(...».

27 Ai sensi dell'articolo 72 della Vw 2000:

«(...)

3. Ai fini della presente sezione, è parimenti assimilato a una decisione l'atto di un'autorità amministrativa nei confronti di uno straniero in quanto tale, (...)

(...».

28 L'articolo 106 della Vw 2000 è così formulato:

«1. Se il rechtbank [Tribunale] dispone la revoca di una misura privativa o restrittiva della libertà o se la privazione o la restrizione della libertà è già stata revocata prima dell'esame della domanda di revoca di detta misura, esso può concedere allo straniero un risarcimento a spese dello Stato. (...)

2. Il paragrafo 1 si applica per analogia, qualora l'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State [sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato] disponga la revoca della misura privativa o restrittiva della libertà».

29 L'articolo 112 della Vw 2000 così dispone:

«In applicazione di un trattato internazionale o della decisione di un'organizzazione internazionale vincolante per il Regno dei Paesi Bassi, possono essere stabilite, con o in forza di un decreto di portata generale, norme relative al soggiorno regolare di cittadini stranieri che possono derogare, a favore di tali cittadini, alla presente legge».

Vreemdelingenbesluit 2000

30 L'articolo 8.7 del Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (decreto del 2000 sugli stranieri), del 23 novembre 2000 (Stb. 2000, n. 497), nella versione applicabile al procedimento principale, figura nella seconda sottosezione della seconda sezione del capitolo 8 di tale decreto, che comprende, in particolare, gli articoli 8.8, 8.11, 8.12 e 8.16. Esso dispone quanto segue:

«1. La presente sottosezione si applica agli stranieri aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione o che sia parte dell'Accordo SEE, o la cittadinanza svizzera, che si recano nei Paesi Bassi o vi soggiornano.

(...)».

31 Ai sensi dell'articolo 8.11, del suddetto decreto:

«1. Lo straniero di cui all'articolo 8.7, paragrafo 1, si trova in situazione di soggiorno regolare per un periodo di tre mesi a decorrere dal suo ingresso se:

- a. è titolare di una carta d'identità o di un passaporto validi; o
- b. apporta, in modo inequivocabile, con altri mezzi, la prova della sua identità e della sua cittadinanza.

(...)».

32 L'articolo 8.12 del medesimo decreto è così formulato:

«1. Lo straniero, di cui all'articolo 8.7, paragrafo 1, si trova in situazione di soggiorno regolare nel territorio dei Paesi Bassi per un periodo superiore a tre mesi a decorrere dal suo ingresso se:

- a. è un lavoratore subordinato o autonomo nei Paesi Bassi o è entrato nei Paesi Bassi per cercarvi un posto di lavoro di cui può fornire la prova e per il quale ha concrete possibilità di essere assunto;
- b. dispone, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nei Paesi Bassi;
- c. è iscritto a una formazione tra quelle elencate nel Centraal register opleidingen hoger onderwijs (Registro centrale delle formazioni dell'insegnamento superiore, Paesi Bassi) (...);

(...)

2. Il soggiorno regolare dello straniero, di cui al paragrafo 1, lettera a), non termina per il solo motivo che tale cittadino non eserciti più un'attività subordinata o autonoma:

- a) in caso di inabilità temporanea al lavoro a seguito di una malattia o di un infortunio;
- b) se l'interessato si trova disoccupato indipendentemente dalla sua volontà dopo aver svolto attività come lavoratore subordinato o autonomo per almeno un anno e si è registrato quale persona alla ricerca di un posto di lavoro presso l'Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen [Istituto di gestione delle assicurazioni per i lavoratori subordinati, Paesi Bassi];

c) per un periodo di almeno sei mesi, dopo essere stato disoccupato indipendentemente dalla sua volontà al termine di un contratto di lavoro di durata inferiore ad un anno, o dopo essersi trovato in stato di disoccupazione involontaria per i primi dodici mesi, se si è registrato quale persona alla ricerca di un posto di lavoro presso l'Istituto di gestione delle assicurazioni per i lavoratori dipendenti;

d) se si impegna a seguire una formazione professionale che, tranne nei casi di disoccupazione indipendente dalla sua volontà, è collegata alla sua precedente occupazione.

(...)).

33 L'articolo 8.16, paragrafo 1, del decreto del 2000 sugli stranieri dispone quanto segue:

«Fatti salvi gli articoli 8.22 e 8.23, il soggiorno regolare non termina fintantoché lo straniero soddisfa le condizioni di cui agli articoli da 8.12 a 8.15. In alcuni casi specifici, ove sussistano ragionevoli dubbi, il Nostro Ministro può verificare se le condizioni sono soddisfatte. Tale verifica non è effettuata sistematicamente. Il ricorso all'assistenza pubblica non pone automaticamente fine al soggiorno regolare.

(...)).

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

34 Con decisione del 1° giugno 2018, il segretario di Stato ha ritenuto che FS, cittadino polacco, fosse in situazione di soggiorno irregolare nel territorio dei Paesi Bassi.

35 Il Segretario di Stato ha fondato tale decisione sul fatto che da un'indagine era emerso che, sebbene FS avesse lavorato per un periodo di cinque mesi nei Paesi Bassi, egli non esercitava più alcuna attività subordinata o autonoma, non aveva dimostrato di trovarsi in stato di disoccupazione involontaria o di essere alla ricerca di un posto di lavoro e non seguiva alcun corso di studi. Inoltre, detta indagine aveva rivelato che FS non aveva dimostrato di disporre di risorse sufficienti per poter provvedere alle proprie necessità. Infine, si è tenuto conto del fatto che FS era stato ripetutamente arrestato dalla polizia per presunti taccheggi e borseggi.

36 Il Segretario di Stato ha quindi ritenuto, nella suddetta decisione, che FS non soddisfacesse le condizioni di cui all'articolo 7 della direttiva 2004/38.

37 Con provvedimento del 25 settembre 2018 (in prosieguo: il «provvedimento di allontanamento di FS»), il Segretario di Stato ha respinto, in quanto infondato, il reclamo che quest'ultimo aveva presentato avverso la sua decisione del 1° giugno 2018.

38 Il Segretario di Stato ha fondato il provvedimento di allontanamento di FS sul fatto che gli elementi addotti dall'interessato nel suo reclamo non richiedevano una valutazione diversa da quella che lo aveva condotto all'adozione della sua decisione del 1° giugno 2018. Il Segretario di Stato ha ritenuto, in particolare, che FS non avesse neppure dimostrato, nel suo reclamo, di trovarsi in stato di disoccupazione involontaria o di essere alla ricerca di un posto di lavoro. Il Segretario di Stato ha parimenti ritenuto che non fosse stato esaminato se il comportamento di FS costituisse una minaccia reale, attuale e grave, tale da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Pertanto, il provvedimento di allontanamento di FS non sarebbe stato fondato sull'articolo 27 della direttiva 2004/38.

39 Nel provvedimento di allontanamento di FS, il Segretario di Stato ha fissato un termine di quattro settimane a decorrere dalla data di notifica di tale provvedimento per la sua partenza volontaria e ha indicato che quest'ultimo poteva essere espulso se non rispettava suddetto termine. Tenuto conto della data di notifica di tale provvedimento, il termine in parola è scaduto il 23 ottobre 2018.

40 FS non ha proposto ricorso avverso detto provvedimento di allontanamento, cosicché esso è divenuto definitivo.

41 Secondo il giudice del rinvio, FS ha lasciato il territorio dei Paesi Bassi, in ogni caso, al più tardi il 23 ottobre 2018, dato che la polizia tedesca lo ha arrestato in quella data per un presunto taccheggio.

42 FS ha dichiarato di soggiornare presso amici a Kaldenkirchen (Germania) da quando ha lasciato il territorio dei Paesi Bassi. Tale località si trova appena al di là della frontiera tra questi due Stati membri. FS ha inoltre dichiarato di essere dipendente dalla marijuana e di recarsi quotidianamente nei Paesi Bassi per acquistarne.

43 FS ha infine dichiarato di aver fatto ingresso nel territorio dei Paesi Bassi il 21 novembre 2018, essendo stato chiamato a comparire dinanzi a un giudice il successivo 23 novembre. Il 22 novembre 2018, FS è stato fermato in un supermercato di Venlo (Paesi Bassi) per un furto. Dopo essere stato arrestato dalla polizia dei Paesi Bassi per non essere stato in grado di presentare un documento d'identità, FS è stato sottoposto a una misura di trattenimento di polizia ai fini della sua audizione, in applicazione dell'articolo 50 della Vw 2000.

44 Il Segretario di Stato ha deciso di porre FS in stato di trattenimento amministrativo ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 1, parte introduttiva e lettera a), della Vw 2000. Un siffatto trattenimento amministrativo è destinato agli stranieri che si trovano in situazione di soggiorno irregolare nel territorio dei Paesi Bassi, in attesa del loro allontanamento verso il loro paese d'origine.

45 Il Segretario di Stato ha fondato tale provvedimento sul fatto che una misura di trattenimento era richiesta nell'interesse dell'ordine pubblico, dato il rischio che FS si sottraesse al controllo degli stranieri e che impedisse la preparazione della sua partenza o del suo procedimento di allontanamento. Infatti, in primo luogo, in violazione della normativa dei Paesi Bassi relativa agli stranieri, FS si sarebbe sottratto per un certo tempo al controllo degli stranieri; in secondo luogo, a FS sarebbe stato precedentemente notificato un provvedimento da cui risulta che egli aveva l'obbligo di lasciare il territorio dei Paesi Bassi e non vi avrebbe dato seguito entro il termine impartito; in terzo luogo, FS non avrebbe un domicilio o una residenza fissa; in quarto luogo, FS non disporrebbe di risorse sufficienti e, in quinto luogo, FS sarebbe sospettato di aver commesso un reato se non di essere stato condannato a tale titolo.

46 Con sentenza del 7 dicembre 2018, il rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (Tribunale dell'Aia, sede di Groninga, Paesi Bassi) ha respinto in quanto infondato il ricorso presentato da FS avverso il provvedimento di trattenimento amministrativo, in particolare la domanda di risarcimento contenuta in detto ricorso.

47 Avverso tale sentenza, FS ha interposto appello dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi).

48 Il 18 dicembre 2018, FS ha presentato un reclamo, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 3, della Vw 2000, contro il suo allontanamento verso la Polonia il 21 dicembre successivo. Egli ha

parimenti chiesto al voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (giudice cautelare del Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi) di ordinare la sospensione del suo allontanamento.

49 Con decisione del 20 dicembre 2018, il voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (giudice cautelare del Tribunale dell'Aia) ha accolto la domanda di provvedimenti provvisori di FS e ha quindi vietato l'allontanamento di FS verso la Polonia prima della scadenza di un termine di quattro settimane a decorrere dalla data di notifica della decisione adottata sul reclamo di FS. Lo stesso giorno, poiché, sulla base di detta decisione di provvedimenti provvisori, l'allontanamento di FS verso la Polonia era stato temporaneamente vietato, il Segretario di Stato ha revocato la misura di trattenimento da esso precedentemente adottata nei confronti di FS.

50 Secondo il giudice del rinvio, sebbene il Segretario di Stato abbia revocato la suddetta misura di trattenimento, FS conserva un interesse all'appello di cui tale giudice è attualmente investito, dato che, ai sensi dell'articolo 106 della Vw 2000, FS ha diritto a un risarcimento se viene stabilito che egli era stato posto illegittimamente in stato di trattenimento.

51 Il giudice del rinvio osserva che il provvedimento di allontanamento di FS, con cui il Segretario di Stato ha ritenuto che l'interessato non avesse diritto di soggiornare nei Paesi Bassi, non soddisfacendo le condizioni previste all'articolo 7 della direttiva 2004/38, e che gli ha imposto l'obbligo di lasciare detto territorio entro un termine di quattro settimane a decorrere dalla data di notifica di tale provvedimento all'interessato, a pena di allontanamento, è un provvedimento di allontanamento, ai sensi dell'articolo 15 della direttiva in parola. Il giudice del rinvio afferma che è ormai pacifico, nell'ambito della controversia pendente dinanzi ad esso, che FS ha lasciato volontariamente il territorio dei Paesi Bassi entro il termine impartitogli.

52 Secondo detto giudice, la questione se FS sia stato legittimamente posto in stato di trattenimento amministrativo, il 23 novembre 2018, in seguito al suo ritorno nel territorio dei Paesi Bassi, dipende dal fatto se egli avesse nuovamente diritto di soggiornare nel territorio in parola a tale data, il che richiederebbe una determinazione degli effetti giuridici prodotti dal provvedimento di allontanamento di FS.

53 Orbene, non risulterebbe né dalla formulazione dell'articolo 15 della direttiva 2004/38, né dall'impianto sistematico di tale direttiva, che un provvedimento di allontanamento continui a produrre effetti giuridici per un periodo determinato dopo che l'interessato ha lasciato il territorio dello Stato membro ospitante o, al contrario, che un siffatto provvedimento debba essere considerato come pienamente eseguito alla data in cui tale persona ha lasciato detto territorio.

54 Il giudice del rinvio osserva che, da un lato, dall'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 risulta che uno Stato membro non può obbligare, con un provvedimento di allontanamento, un cittadino dell'Unione a soggiornare al di fuori del suo territorio per più di tre mesi dopo la partenza o l'allontanamento dell'interessato da tale territorio. Se così non fosse, un provvedimento di allontanamento equivarrebbe, di fatto, a un divieto di ingresso nel territorio dello Stato membro che ha adottato siffatto provvedimento, il che sarebbe contrario alla suddetta disposizione, come interpretata dalla Corte nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 10 settembre 2019, *Chenchooliah* (C-94/18, EU:C:2019:693).

55 D'altro lato, un provvedimento di allontanamento mirerebbe, in generale, a che il cittadino dell'Unione oggetto di tale provvedimento soggiorni in modo duraturo al di fuori del territorio dello Stato membro ospitante. Un siffatto obiettivo non potrebbe essere raggiunto se il giorno stesso in cui detto cittadino dell'Unione lascia il territorio in parola, egli potesse rientrarvi ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2004/38 e soggiornarvi ai sensi dell'articolo 6 della medesima

direttiva. In un caso del genere, sarebbe lecito dubitare dell'effetto utile di un provvedimento di allontanamento adottato ai sensi dell'articolo 15 della direttiva suddetta.

56 In tale contesto il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 15, paragrafo 1, della [direttiva 2004/38] debba essere interpretato nel senso che si è ottemperato alla decisione di allontanamento di un cittadino dell'Unione dal territorio dello Stato membro ospitante, adottata sulla base della suddetta disposizione, e la decisione non sortisce più effetti giuridici non appena tale cittadino dell'Unione abbia dimostrato di aver lasciato il territorio dello Stato membro ospitante entro il termine per la partenza volontaria fissato in detta decisione.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se tale cittadino dell'Unione, qualora rientri immediatamente nello Stato membro ospitante, abbia il diritto di soggiorno per un periodo non superiore a tre mesi, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della [direttiva 2004/38], o se lo Stato membro ospitante possa adottare una nuova decisione di allontanamento per evitare che il cittadino dell'Unione faccia ingresso nel suo territorio ogni volta per un breve periodo.

3) In caso di risposta negativa alla prima questione, se detto cittadino dell'Unione debba in tal caso soggiornare per un determinato periodo fuori dal territorio dello Stato membro ospitante e quanto duri detto periodo».

Sulle questioni pregiudiziali

57 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 debba essere interpretato nel senso che un provvedimento di allontanamento di un cittadino dell'Unione dal territorio dello Stato membro ospitante, adottato sul fondamento di tale disposizione, per il motivo che il medesimo cittadino dell'Unione non beneficia più di un diritto di soggiorno temporaneo in detto territorio in forza di tale direttiva, sia pienamente eseguito per il solo fatto che il cittadino dell'Unione in parola ha lasciato fisicamente tale territorio nel termine impartito dal suddetto provvedimento di allontanamento per la sua partenza volontaria e, in caso di risposta affermativa, se, da un lato, in caso di ritorno immediato nello stesso territorio, il cittadino dell'Unione interessato possa beneficiare di un nuovo diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva summenzionata oppure se, dall'altro lato, lo Stato membro ospitante possa adottare un nuovo provvedimento di allontanamento per impedire l'ingresso ripetuto del medesimo cittadino dell'Unione nel suo territorio per un breve periodo. In caso di risposta negativa, tale giudice chiede se il medesimo cittadino dell'Unione debba soggiornare per un periodo minimo determinato al di fuori del territorio dello Stato membro ospitante al fine di potersi avvalere di un nuovo diritto di soggiorno nel territorio di detto Stato ai sensi di quest'ultima disposizione e, in caso affermativo, quale sia la durata di siffatto periodo.

58 In via preliminare, si deve ricordare che, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, rientrano nell'ambito di applicazione della stessa direttiva e beneficiano dei diritti dalla stessa riconosciuti i cittadini dell'Unione che si recano o soggiornano in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, nonché i loro familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della medesima, che li accompagnino o li raggiungano (sentenza del 10 settembre 2019, *Chenchooliah*, C-94/18, EU:C:2019:693, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

59 Nel caso di specie, è pacifico che FS, cittadino polacco e, quindi, cittadino dell'Unione, ha esercitato la propria libertà di circolazione recandosi e soggiornando in uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza, ossia i Paesi Bassi. In particolare, dalla decisione di rinvio risulta che FS ha lavorato per un periodo di cinque mesi nei Paesi Bassi prima di essere oggetto del provvedimento di allontanamento. Tale provvedimento era fondato sul fatto che, alla data di adozione di quest'ultimo, FS non soddisfaceva più le condizioni di cui all'articolo 7 della direttiva 2004/38 e si trovava, pertanto, in situazione di soggiorno irregolare nel territorio dei Paesi Bassi.

60 Orbene, dagli elementi del fascicolo di cui dispone la Corte risulta che, nell'ambito dell'unica censura sollevata dinanzi al giudice del rinvio, FS fa valere che, avendo dimostrato di aver lasciato volontariamente il territorio dei Paesi Bassi entro il termine di quattro settimane impartitogli per lasciare tale territorio, il quale è scaduto il 23 ottobre 2018, egli poteva avvalersi di un nuovo diritto di soggiorno in forza dell'articolo 6 della direttiva 2004/38 dal momento del suo rientro in detto territorio. Secondo FS, è, quindi, a torto che il Segretario di Stato l'ha posto in stato di trattenimento amministrativo il 23 novembre successivo, ai fini del suo allontanamento.

61 Pertanto, sebbene la questione della legittimità di tale trattenimento amministrativo si ponga dinanzi al giudice del rinvio, dagli elementi del fascicolo di cui dispone la Corte risulta che né la legittimità del provvedimento stesso di allontanamento di FS, che è divenuto definitivo, né il fatto che FS abbia volontariamente dato seguito a tale provvedimento entro il termine impartito sono contestati nell'ambito del procedimento principale.

62 Ne consegue che la Corte è chiamata a pronunciarsi unicamente sulle circostanze in cui un cittadino dell'Unione che sia stato oggetto di un provvedimento di allontanamento, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, possa avvalersi di un nuovo diritto di soggiorno, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva, nello Stato membro ospitante.

63 Fatte queste precisazioni introduttive, occorre esaminare, in primo luogo, se la sola partenza fisica del cittadino dell'Unione dallo Stato membro ospitante sia sufficiente affinché un provvedimento di allontanamento adottato nei confronti di quest'ultimo da tale Stato membro possa essere considerato pienamente eseguito, cosicché il provvedimento in parola non gli sia più opponibile in occasione del suo rientro immediato nel territorio di detto Stato membro. Se la sola partenza fisica del cittadino dell'Unione non fosse sufficiente a tal fine, occorrerebbe valutare, in secondo luogo, la rilevanza della durata dell'assenza di tale cittadino dell'Unione dallo Stato membro ospitante e gli altri criteri eventualmente rilevanti in siffatto contesto. In terzo e ultimo luogo, si dovrebbero esaminare le conseguenze della mancata esecuzione di un provvedimento di allontanamento.

Sulla partenza fisica del cittadino dell'Unione dal territorio dello Stato membro ospitante

64 Va rilevato che la direttiva 2004/38 non contiene soltanto norme disciplinanti le condizioni di ottenimento di uno dei diversi tipi di diritti di soggiorno da essa previsti nonché le condizioni che devono essere soddisfatte per poter continuare a beneficiare dei diritti di cui trattasi. La direttiva in parola prevede, inoltre, un insieme di norme dirette a disciplinare la situazione risultante dalla perdita del beneficio di uno di tali diritti (sentenza del 10 settembre 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punto 70).

65 A questo proposito, l'articolo 15 della direttiva 2004/38, intitolato «Garanzie procedurali», si applica a un provvedimento di allontanamento adottato, come nel procedimento principale, per motivi estranei a un qualsivoglia pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sanità

pubblica (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2019, *Chenchooliah*, C-94/18, EU:C:2019:693, punto 73).

66 La disposizione succitata, contenuta nel capo III della direttiva 2004/38, intitolato «Diritto di soggiorno», prevede infatti il regime applicabile quando un diritto di soggiorno temporaneo ai sensi della medesima direttiva cessa, in particolare quando un cittadino dell'Unione o un suo familiare che, in passato, ha beneficiato di un diritto di soggiorno sino a tre mesi o di oltre tre mesi in forza, rispettivamente, dell'articolo 6 di tale direttiva o dell'articolo 7 di quest'ultima non soddisfa più le condizioni del diritto di soggiorno in questione e può, di conseguenza, in linea di principio, essere allontanato dallo Stato membro ospitante (sentenza del 10 settembre 2019, *Chenchooliah*, C-94/18, EU:C:2019:693, punto 74).

67 In particolare, conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, le procedure previste agli articoli 30 e 31 della stessa si applicano per analogia a un siffatto provvedimento di allontanamento.

68 Inoltre, l'articolo 15, paragrafo 3, di tale direttiva prevede che lo Stato membro ospitante non può disporre, in aggiunta ai provvedimenti di allontanamento di cui al paragrafo 1 di detto articolo, un divieto di ingresso nel suo territorio.

69 Tuttavia, occorre notare che gli effetti nel tempo di un provvedimento di allontanamento adottato ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva in parola non risultano né dal testo di quest'ultima disposizione né dal testo delle altre disposizioni della stessa direttiva.

70 Poiché la formulazione della direttiva 2004/38 non consente, di per sé, di rispondere alle questioni sollevate, è necessario, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 15, paragrafo 1, di tale direttiva, tener conto dell'obiettivo della disposizione in parola e del contesto nel quale essa si inserisce, nonché della finalità della direttiva stessa (v., per analogia, sentenza del 12 novembre 2019, *Haqbin*, C-233/18, EU:C:2019:956, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

71 A tale riguardo, occorre rilevare che l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 offre allo Stato membro ospitante, segnatamente, la possibilità di allontanare dal suo territorio un cittadino dell'Unione che non beneficia più di un diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 6 di tale direttiva o dell'articolo 7 della medesima. Ne consegue che l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 mira, in particolare, a consentire allo Stato membro ospitante di garantire che il soggiorno nel suo territorio di cittadini dell'Unione, che non beneficiano di un diritto di soggiorno permanente in quest'ultimo, si svolga nel rispetto della portata dei diritti di soggiorno temporaneo previsti da tale direttiva.

72 Occorre osservare che tale possibilità per lo Stato membro ospitante di allontanare il cittadino dell'Unione che non si trova più in situazione di soggiorno regolare nel suo territorio rientra nell'obiettivo specifico della direttiva 2004/38, espresso agli articoli 6 e 7, in combinato disposto con l'articolo 14, nonché al suo considerando 10, consistente nell'evitare che i cittadini dell'Unione e i loro familiari che esercitano un diritto di soggiorno in base a quest'ultima diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il loro soggiorno temporaneo.

73 Orbene, se l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 fosse interpretato nel senso che la sola partenza fisica del cittadino dell'Unione sia sufficiente ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di allontanamento adottato nei confronti di quest'ultimo ai sensi di tale disposizione, detto cittadino dell'Unione dovrebbe semplicemente attraversare la frontiera dello Stato membro

ospitante al fine di poter ritornare immediatamente nel territorio dello Stato membro in parola e di avvalersi di un nuovo diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 6 della direttiva medesima. Agendo ripetutamente in siffatto modo, detto cittadino dell'Unione potrebbe vedersi riconoscere numerosi diritti di soggiorno in successione nel territorio di uno stesso Stato membro ospitante in virtù di quest'ultimo articolo, anche se in realtà, tali diversi diritti sarebbero riconosciuti ai fini di un unico e medesimo soggiorno effettivo.

74 Una siffatta interpretazione equivarrebbe a privare di effetto utile la possibilità per lo Stato membro ospitante di porre fine al soggiorno di un cittadino dell'Unione, ai sensi dell'articolo 6 della direttiva 2004/38, quando quest'ultimo giunge al termine del suo soggiorno di tre mesi nel territorio di tale Stato membro, consentendogli, di fatto, un soggiorno per un periodo superiore a tre mesi in tale territorio, nonostante il fatto che un provvedimento di allontanamento sia stato adottato nei suoi confronti e le condizioni previste all'articolo 7 di detta direttiva non siano soddisfatte. Infatti, secondo tale interpretazione, per il solo fatto di attraversare la frontiera dello Stato membro ospitante ogni tre mesi, tale cittadino dell'Unione si vedrebbe riconoscere un diritto di soggiorno, in realtà, di durata illimitata, allorché, da un lato, egli potrebbe non rispettare le condizioni previste all'articolo 7 della direttiva in parola e, dall'altro, l'articolo 6 della medesima direttiva, di cui egli si avvarrebbe ai fini di tale soggiorno senza un limite temporale effettivo, è stato invece concepito, dal canto suo, soltanto per soggiorni sino a tre mesi, come risulta dalla rubrica stessa di quest'ultimo articolo.

75 Detta interpretazione, che non richiede che il cittadino dell'Unione interessato ponga fine al suo soggiorno nello Stato membro ospitante in modo reale ed effettivo, rischierebbe peraltro di rimettere in discussione l'equilibrio che la direttiva 2004/38 mira a stabilire tra, da un lato, il diritto alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione nonché dei loro familiari e, dall'altro, la protezione del sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante nei confronti dell'onere eccessivo che le persone interessate possono diventare durante un soggiorno temporaneo nel territorio di quest'ultimo.

76 Occorre, inoltre, osservare che, per acquisire un diritto di soggiorno permanente nel territorio dello Stato membro ospitante, il cittadino dell'Unione deve, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, aver soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni in tale territorio, fatte salve le deroghe previste all'articolo 17 di tale direttiva per i lavoratori che hanno cessato la loro attività in detto territorio. Orbene, dall'articolo 21 della suddetta direttiva risulta che la continuità del soggiorno è interrotta da qualsiasi provvedimento di allontanamento validamente eseguito nei confronti della persona interessata.

77 Pertanto, considerare che la sola partenza fisica del cittadino dell'Unione dal territorio dello Stato membro ospitante sia sufficiente ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di allontanamento adottato nei confronti della persona interessata avrebbe l'ulteriore conseguenza di privare di una parte del suo effetto utile la distinzione chiaramente stabilita dalla direttiva 2004/38 tra il soggiorno temporaneo e il soggiorno permanente. Infatti, un approccio del genere consentirebbe a un siffatto cittadino dell'Unione di avvalersi di molteplici soggiorni temporanei successivi in tale Stato membro al fine di soggiornarvi, in realtà, in modo duraturo, laddove egli non soddisfa le condizioni di un diritto di soggiorno permanente previste nella direttiva citata.

78 L'interpretazione di cui al punto 73 della presente sentenza non sarebbe pertanto coerente con il contesto generale della direttiva 2004/38, la quale, come la Corte ha ripetutamente dichiarato, ha previsto un sistema graduale per quanto riguarda il diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante, che, riprendendo sostanzialmente le fasi e le condizioni previste nei diversi strumenti del diritto dell'Unione e nella giurisprudenza anteriori a tale direttiva, sfocia nel diritto di soggiorno

permanente [sentenza del 22 gennaio 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Cessazione di attività dopo l'età pensionabile), C-32/19, EU:C:2020:25, punto 33 e giurisprudenza ivi citata].

79 In aggiunta, occorre ricordare che, in forza dell'articolo 30, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, il termine impartito per lasciare il territorio dello Stato membro ospitante non può essere inferiore a un mese a decorrere dalla data di notifica del provvedimento di allontanamento all'interessato, fatti salvi i casi di urgenza debitamente comprovata. Poiché tale disposizione, come risulta dal punto 67 della presente sentenza, è applicabile «per analogia» a un provvedimento adottato sul fondamento dell'articolo 15 della direttiva in parola, detto termine è destinato ad applicarsi anche ai provvedimenti di allontanamento, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, adottati per motivi non attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica.

80 Orbene, come sostenuto dal governo dei Paesi Bassi, la concessione di un termine minimo di un mese a decorrere dalla notifica del provvedimento di allontanamento per eseguire quest'ultimo, in quanto consente in particolare all'interessato di preparare la sua partenza, depone a favore dell'interpretazione secondo la quale l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento non viene effettuata con la sola partenza fisica della persona interessata dal territorio dello Stato membro ospitante, bensì per il fatto che quest'ultima pone fine in modo reale ed effettivo al suo soggiorno in tale territorio.

81 Alla luce di quanto precede, occorre considerare che, come parimenti rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 77 delle sue conclusioni, la sola partenza fisica di un cittadino dell'Unione dal territorio dello Stato membro ospitante non è sufficiente al fine di dare piena esecuzione a un provvedimento di allontanamento adottato nei confronti di quest'ultimo ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. Per potersi avvalere di un nuovo diritto di soggiorno in tale territorio, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva in parola, siffatto cittadino dell'Unione deve, non soltanto lasciare fisicamente il suddetto territorio, ma altresì porre fine al suo soggiorno nel medesimo territorio in modo reale ed effettivo, cosicché, in occasione del suo ritorno nel territorio dello Stato membro ospitante, non si possa considerare che il suo soggiorno s'isciva, in realtà, nella continuità del suo soggiorno precedente in detto territorio.

82 Spetta al giudice del rinvio verificare, sulla base di una valutazione globale di tutte le circostanze della controversia di cui è investito, se il cittadino dell'Unione di cui trattasi abbia posto fine al suo soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante in modo reale ed effettivo, cosicché il provvedimento di allontanamento di cui è stato oggetto sia stato pienamente eseguito. Tuttavia, spetta alla Corte fornire indicazioni utili al riguardo per consentire a quest'ultimo di decidere la controversia dinanzi ad esso pendente (v., per analogia, sentenza del 4 luglio 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

Sugli elementi pertinenti ai fini della valutazione dell'esecuzione di un provvedimento di allontanamento

83 In primo luogo, occorre stabilire se, affinché si possa ritenere che il cittadino dell'Unione abbia posto fine al suo soggiorno temporaneo nel territorio dello Stato membro ospitante in modo reale ed effettivo, egli debba soggiornare al di fuori di tale territorio per un periodo minimo determinato, ad esempio, della durata di tre mesi, come indicato dal governo dei Paesi Bassi.

84 È certamente vero che, come risulta dai punti 66 e 74 della presente sentenza, il periodo di tre mesi svolge già un ruolo importante nell'ambito della direttiva 2004/38, in particolare in quanto

detto periodo consente di distinguere i due tipi di diritto di soggiorno temporaneo previsti agli articoli 6 e 7 di tale direttiva.

85 Tuttavia, tale considerazione non giustifica un'interpretazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 secondo cui la disposizione in parola stabilirebbe una condizione di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, come quella di cui al punto 83 della presente sentenza.

86 In particolare, come la Corte ha più volte dichiarato e come risulta dai considerando 1 e 2 della direttiva 2004/38, la cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione un diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le restrizioni stabilite dai Trattati e le misure adottate ai fini della loro applicazione, e la libera circolazione delle persone costituisce, peraltro, una delle libertà fondamentali del mercato interno sancita dall'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (v., in tal senso, sentenza del 5 maggio 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

87 Peraltro, come risulta dal considerando 3 della direttiva 2004/38, quest'ultima mira ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito dal Trattato FUE direttamente ai cittadini dell'Unione, e la finalità di detta direttiva consiste, in particolare, nel rafforzare tale diritto (v., in tal senso, sentenza del 5 maggio 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

88 Inoltre, dato che la libera circolazione dei lavoratori fa parte dei fondamenti dell'Unione, le disposizioni che la sanciscono devono essere interpretate estensivamente, mentre le eccezioni e le deroghe a quest'ultima devono invece essere interpretate restrittivamente (v., in tal senso, sentenze del 3 giugno 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, punto 13, e del 10 luglio 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punto 23).

89 Orbene, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 91 e 93 delle sue conclusioni, interpretare l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 nel senso che il cittadino dell'Unione che sia stato oggetto di un provvedimento di allontanamento adottato ai sensi di tale disposizione sia obbligato, in ogni caso, ad assentarsi dallo Stato membro ospitante per un periodo minimo, ad esempio di tre mesi, al fine di potersi avvalere di un nuovo diritto di soggiornare nel territorio di detto Stato membro, in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della menzionata direttiva, equivarrebbe a sottoporre l'esercizio di tale diritto fondamentale a una limitazione non prevista dai Trattati né dalla direttiva 2004/38.

90 Tuttavia, anche se la durata del periodo trascorso dal cittadino dell'Unione al di fuori del territorio dello Stato membro ospitante a seguito dell'adozione di un provvedimento di allontanamento adottato nei confronti di quest'ultimo ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, non è, di per sé, determinante al fine di valutare se l'interessato abbia posto fine al suo soggiorno in detto territorio in modo reale ed effettivo, tale durata può rivestire una certa importanza nell'ambito della valutazione globale di cui al punto 82 della presente sentenza. Infatti, quanto più lunga è l'assenza dell'interessato dal territorio dello Stato membro ospitante, tanto più essa attesta il carattere reale ed effettivo della fine del suo soggiorno. Per contro, la mera assenza molto breve, di qualche giorno se non di qualche ora, tende piuttosto a dimostrare che il soggiorno di cui il cittadino dell'Unione si avvale, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di suddetta direttiva, in occasione del suo rientro nel territorio dello Stato membro ospitante, si inserisce, in realtà, nel medesimo periodo di soggiorno in tale territorio.

91 In secondo luogo, come sostenuto dalla Commissione europea, al fine di determinare se un cittadino dell'Unione abbia posto fine in modo reale ed effettivo al suo soggiorno ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2004/38, occorre prendere in considerazione, da un lato, l'insieme degli elementi che attestano una rottura dei legami che uniscono il cittadino dell'Unione interessato allo Stato membro ospitante. Possono in particolare rivestire una certa rilevanza, al riguardo, una domanda di cancellazione da un registro della popolazione, la risoluzione di un contratto di locazione o di un contratto di fornitura di servizi pubblici, quali l'acqua o l'elettricità, un trasloco, la cancellazione di un servizio di inserimento professionale o la cessazione di altri rapporti che presuppongono una certa integrazione di tale cittadino dell'Unione in detto Stato membro.

92 A questo proposito, è importante sottolineare che la rilevanza di tali elementi, che può variare a seconda delle circostanze, deve essere valutata dall'autorità nazionale competente alla luce di tutte le circostanze concrete che caratterizzano la situazione specifica del cittadino dell'Unione interessato. In particolare, occorre tener conto del suo grado di integrazione nello Stato membro ospitante, della durata del suo soggiorno nel territorio di quest'ultimo immediatamente prima dell'adozione del provvedimento di allontanamento nei suoi confronti, nonché della sua situazione familiare ed economica.

93 Oltre agli elementi che precedono, relativi ad un'eventuale rottura dei legami che uniscono il cittadino dell'Unione interessato allo Stato membro ospitante, occorre, dall'altro, tener conto di qualsiasi elemento riguardante il periodo di assenza di quest'ultimo dal territorio di detto Stato membro dopo l'adozione di un provvedimento di allontanamento nei suoi confronti, che serva a chiarire se si possa ritenere che tale cittadino dell'Unione abbia effettivamente soggiornato al di fuori di detto territorio durante il periodo in parola. Al riguardo, occorre prendere in considerazione, in ogni caso quando il suo soggiorno nello Stato membro ospitante era fondato sull'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, gli indizi che suggeriscono che detto cittadino dell'Unione ha spostato il centro dei suoi interessi personali, professionali o familiari verso un altro Stato durante il periodo in discussione.

Sulle conseguenze della mancata esecuzione di un provvedimento di allontanamento

94 Da quanto precede risulta che il provvedimento di allontanamento di un cittadino dell'Unione non è eseguito fintantoché, in considerazione di tutte le circostanze che caratterizzano la situazione di tale cittadino, non si può ritenere che quest'ultimo abbia posto fine al suo soggiorno temporaneo nel territorio dello Stato membro ospitante in modo reale ed effettivo. In mancanza di esecuzione del provvedimento di allontanamento che lo riguarda, il cittadino dell'Unione in parola rimane quindi in situazione di soggiorno irregolare in detto territorio, anche qualora, dopo averlo lasciato temporaneamente, vi rientri nuovamente. Di conseguenza, in un caso del genere, lo Stato membro di cui si tratti non è tenuto ad adottare un nuovo provvedimento di allontanamento sulla base dei medesimi fatti che hanno dato luogo al provvedimento di allontanamento già adottato nei confronti di tale cittadino dell'Unione, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, ma può basarsi su quest'ultimo provvedimento al fine di obbligare lo stesso a lasciare il suo territorio.

95 Ciò posto, occorre precisare che un mutamento concreto di circostanze che consentisse al cittadino dell'Unione di soddisfare le condizioni previste all'articolo 7 di detta direttiva priverebbe il provvedimento di allontanamento di cui è oggetto di qualsiasi effetto e imporrebbe, nonostante la sua mancata esecuzione, di considerare regolare il suo soggiorno nel territorio dello Stato membro interessato.

96 Certamente, il fatto che, all'interno dello spazio Schengen, i controlli alle frontiere interne siano, in linea di principio, vietati, ai sensi dell'articolo 22 del codice frontiere Schengen, rende più

difficile per le autorità dello Stato membro ospitante verificare se il cittadino dell'Unione che è stato oggetto di un provvedimento di allontanamento, adottato ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, vi abbia dato piena esecuzione.

97 È altresì vero che, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, fatte salve le disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, gli Stati membri ammettono nel loro territorio il cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto validi. Allo stesso modo, il diritto di un cittadino dell'Unione di soggiornare sino a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della stessa direttiva, non è soggetto ad alcuna condizione o formalità oltre all'obbligo di essere in possesso di un siffatto documento.

98 Tuttavia, alcune altre disposizioni della direttiva 2004/38 hanno lo scopo di consentire allo Stato membro ospitante di garantire che il soggiorno temporaneo di cittadini di altri Stati membri nel suo territorio si svolga conformemente a tale direttiva.

99 In particolare, come sostenuto dalla Commissione in udienza, se è vero che, in forza dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, la possibilità per lo Stato membro ospitante di imporre ai cittadini dell'Unione l'iscrizione presso le autorità competenti si applica, secondo i termini stessi di tale disposizione, unicamente ai soggiorni di durata superiore a tre mesi, l'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva suddetta dispone che lo Stato membro può prescrivere all'interessato di dichiarare la propria presenza nel suo territorio entro un termine ragionevole e non discriminatorio e che l'inosservanza di tale obbligo può comportare sanzioni proporzionate e non discriminatorie.

100 Nella stessa ottica, occorre rilevare che, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, in cui il cittadino dell'Unione entra in contatto con le autorità dello Stato membro ospitante poco tempo dopo la scadenza del termine previsto per la sua partenza volontaria da detto territorio, lo Stato membro in parola può verificare se la presenza di tale cittadino dell'Unione nel suo territorio sia giustificata in forza della suddetta direttiva.

101 Infine, occorre aggiungere che un provvedimento di allontanamento adottato in applicazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 che non sia stato ancora eseguito non osta al diritto, per il cittadino dell'Unione interessato, di entrare nel territorio dello Stato membro ospitante, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2004/38.

102 Infatti, sebbene il diritto d'ingresso previsto all'articolo 5 della direttiva 2004/38 consenta al cittadino dell'Unione di essere ammesso nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza al fine di soggiornarvi ai sensi di un'altra disposizione della direttiva citata, tale diritto d'ingresso può essere ugualmente esercitato in modo autonomo quando il medesimo cittadino dell'Unione, il quale non dispone di un diritto di soggiorno in tale territorio ai sensi di detta direttiva, intende nondimeno recarsi in modo puntuale in detto territorio per fini diversi dal soggiornarvi. Orbene, come risulta dal punto 68 della presente sentenza, l'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 prevede che lo Stato membro ospitante non possa disporre in aggiunta al provvedimento di allontanamento di cui al paragrafo 1 di tale articolo un divieto di ingresso nel suo territorio.

103 Ne consegue che un provvedimento di allontanamento adottato nei confronti di un cittadino dell'Unione, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, non può essergli opposto fintantoché la sua presenza nel territorio dello Stato membro ospitante sia giustificata ai sensi dell'articolo 5 di tale direttiva.

104 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che un provvedimento di allontanamento di un cittadino dell'Unione dal territorio dello Stato membro ospitante, adottato sul fondamento di tale disposizione per il motivo che il medesimo cittadino dell'Unione non beneficia più di un diritto di soggiorno temporaneo in detto territorio in forza della menzionata direttiva, non è pienamente eseguito per il solo fatto che tale cittadino dell'Unione ha lasciato fisicamente detto territorio nel termine impartito dal provvedimento in parola per la sua partenza volontaria. Per beneficiare di un nuovo diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva nello stesso territorio, il cittadino dell'Unione che è stato oggetto di un siffatto provvedimento di allontanamento deve non soltanto aver lasciato fisicamente il territorio dello Stato membro ospitante, ma anche aver posto fine in modo reale ed effettivo al suo soggiorno nel territorio di cui trattasi, cosicché, in occasione del suo ritorno in detto territorio, il suo soggiorno non possa essere considerato, in realtà, come una continuazione del suo precedente soggiorno nello stesso territorio. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga nel caso di specie, tenendo conto di tutte le circostanze concrete che caratterizzano la situazione specifica del cittadino dell'Unione interessato. Se da una siffatta verifica risulta che il cittadino dell'Unione non ha posto fine al suo soggiorno temporaneo nel territorio dello Stato membro ospitante in modo reale ed effettivo, tale Stato membro non è tenuto ad adottare un nuovo provvedimento di allontanamento sulla base dei medesimi fatti che hanno dato luogo al provvedimento di allontanamento già adottato nei confronti di suddetto cittadino dell'Unione, ma può basarsi su quest'ultimo provvedimento al fine di obbligare lo stesso a lasciare il suo territorio.

Sulle spese

105 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

L'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, deve essere interpretato nel senso che un provvedimento di allontanamento di un cittadino dell'Unione dal territorio dello Stato membro ospitante, adottato sul fondamento di tale disposizione per il motivo che il medesimo cittadino dell'Unione non beneficia più di un diritto di soggiorno temporaneo in detto territorio in forza della menzionata direttiva, non è pienamente eseguito per il solo fatto che tale cittadino dell'Unione ha lasciato fisicamente detto territorio nel termine impartito dal provvedimento in parola per la sua partenza volontaria. Per beneficiare di un nuovo diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva nello stesso territorio, il cittadino dell'Unione che è stato oggetto di un siffatto provvedimento di allontanamento deve non soltanto aver lasciato fisicamente il territorio dello Stato membro ospitante, ma anche aver posto fine in modo reale ed effettivo al suo soggiorno nel territorio di cui trattasi, cosicché, in occasione del suo ritorno in detto territorio, il suo soggiorno non possa essere considerato, in realtà, come una continuazione del suo precedente soggiorno nello stesso territorio. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga nel caso di specie, tenendo conto di tutte le circostanze concrete che caratterizzano la situazione specifica del cittadino dell'Unione interessato. Se da una siffatta verifica risulta che il cittadino dell'Unione non ha posto fine al suo soggiorno temporaneo nel territorio dello Stato membro ospitante in modo

reale ed effettivo, tale Stato membro non è tenuto ad adottare un nuovo provvedimento di allontanamento sulla base dei medesimi fatti che hanno dato luogo al provvedimento di allontanamento già adottato nei confronti di suddetto cittadino dell'Unione, ma può basarsi su quest'ultimo provvedimento al fine di obbligare lo stesso a lasciare il suo territorio.

Firme

* Lingua processuale: il neerlandese.
