



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
PAOLO MENGOLZI  
presentate il 21 giugno 2012<sup>1</sup>

**Causa C-249/11**

**Hristo Byankov**  
**contro**  
**Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria)]

«Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri — Provvedimento amministrativo recante divieto di lasciare il territorio a causa del mancato pagamento di un debito nei confronti di una persona giuridica di diritto privato — Principio della certezza del diritto con riguardo agli atti amministrativi divenuti definitivi — Principi di equivalenza e di effettività»

1. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha già dovuto pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di provvedimenti di divieto di uscita dal territorio adottati da uno Stato membro nei confronti di un proprio cittadino a causa di un debito fiscale considerato ingente secondo il diritto nazionale<sup>2</sup>. Nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale si invita la Corte a prendere posizione nell'ipotesi in cui il debito sia stato contratto non nei confronti dell'Erario, bensì di una persona giuridica di diritto privato. Le si chiede inoltre di pronunciarsi su quali siano le condizioni in presenza delle quali il diritto dell'Unione obbliga i giudici nazionali a riesaminare la legittimità di un atto amministrativo definitivo, che non è stato oggetto di ricorso giurisdizionale, in ragione della sua incompatibilità con il diritto dell'Unione.

### **I – Ambito normativo**

#### *A – Direttiva 2004/38/CE*

2. Il trentunesimo considerando 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<sup>3</sup>, enuncia che «[l]a presente direttiva rispetta i diritti e le libertà fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Sentenza del 17 novembre 2011, Aladzhev (C-434/10, Racc. pag. I-11659).

3 — GU L 158, pag. 77.

3. L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 dispone che «[s]enza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità (...) [ha] il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro».

4. L'articolo 27, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/38, che si trova all'interno del capo VI della stessa, dedicato alle limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, così recita:

«1. 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.

2. I provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali 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. Giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione».

5. L'articolo 31 della direttiva 2004/38 è dedicato alle garanzie procedurali riconosciute ai cittadini dell'Unione. Più precisamente, l'articolo 31, paragrafo 1, di detta direttiva enuncia che «[l]'interessato può accedere ai mezzi di impugnazione giurisdizionali e, all'occorrenza, amministrativi nello Stato membro ospitante, al fine di presentare ricorso o chiedere la revisione di ogni provvedimento adottato nei suoi confronti per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica».

6. L'articolo 31, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 prevede che «[i] mezzi di impugnazione comprendono l'esame della legittimità del provvedimento nonché dei fatti e delle circostanze che ne giustificano l'adozione. Essi garantiscono che il provvedimento non sia sproporzionato, in particolare rispetto ai requisiti posti dall'articolo 28».

7. L'articolo 32 della direttiva 2004/38 precisa gli effetti nel tempo del divieto di ingresso nel territorio. Al paragrafo 1 è stabilito quanto segue:

«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 comunitario, 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».

## B – *Diritto bulgaro*

### 1. La legge sui documenti personali bulgari

8. L'articolo 23, paragrafo 2, della legge sui documenti personali bulgari (Zakon za balgarskite litschni dokumenti; in prosieguo: il «ZBLD»)<sup>4</sup> prevede che «[o]gni cittadino bulgaro ha il diritto di lasciare il paese con una carta d'identità, e di farvi ritorno, attraverso le frontiere della Repubblica di Bulgaria con gli Stati membri dell'Unione europea, nonché nei casi previsti da trattati internazionali».

9. Il paragrafo 3 del medesimo articolo precisa inoltre che «[i]l diritto di cui al paragrafo 2 può subire solo le limitazioni previste dalla legge che abbiano lo scopo di tutelare la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la salute dei cittadini o i diritti e le libertà di altri cittadini».

10. L'articolo 76, punto 3, del ZBLD prevedeva, nella versione vigente al momento dell'adozione del provvedimento controverso, che «[è] possibile vietare l'espatrio e non rilasciare passaporti o documenti d'identità sostitutivi alle (...) persone che abbiano rilevanti debiti pecuniari, accertati giudizialmente, nei confronti di persone fisiche o giuridiche bulgare o nei confronti di persone fisiche o giuridiche straniere, salvo che il loro patrimonio personale copra il debito o che essi abbiano costituito un'adeguata garanzia».

11. Dagli atti risulta che, con due interventi successivi del legislatore bulgaro, l'articolo 76, punto 3, del ZBLD è stato soppresso<sup>5</sup>, ma senza che detto legislatore precisasse le condizioni alle quali era subordinata la cessazione degli effetti dei provvedimenti adottati in base a tale disposizione<sup>6</sup>. I provvedimenti amministrativi coercitivi adottati sul fondamento dell'articolo 76, punto 3, del ZBLD prima della sua abrogazione devono quindi essere interpretati, conformemente alla normativa nazionale sui documenti personali, nel senso che continuano a produrre i loro effetti.

### 2. Il codice di procedura amministrativa

12. L'articolo 99 del codice di procedura amministrativa (Administrativnoprotsesualen kodeks; in prosieguo: l'«APK») è contenuto nel capitolo 7 dell'APK, dedicato alle condizioni per la revisione dei procedimenti di adozione di atti amministrativi. Tale articolo così recita:

«Un atto amministrativo individuale o generale divenuto definitivo, che non sia stato impugnato in sede giudiziaria, può essere revocato o modificato dall'autorità amministrativa direttamente sovraordinata ovvero, qualora si tratti di un atto amministrativo non impugnabile in sede amministrativa, dall'autorità medesima che lo ha emanato, nei casi in cui:

1. vi sia una sostanziale violazione di uno dei presupposti da cui dipende la sua legittimità;

(...)

7. sia stata accertata, con sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, una violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

4 — DV n. 93 dell'11 agosto 1998, modificato dal DV n. 105 del 22 dicembre 2006.

5 — V. DV n. 82 del 16 ottobre 2009.

6 — A differenza di quanto espressamente previsto dal legislatore bulgaro per i provvedimenti adottati sul fondamento di altri paragrafi soppressi dell'articolo 76 del ZBLD: v. la legge che modifica e completa la legge sui documenti personali bulgari (DV n. 26 del 6 aprile 2010).

## II – Controversia principale e questioni pregiudiziali

13. Il sig. Byankov, ricorrente nella causa principale, è cittadino bulgaro. Il 17 aprile 2007 veniva adottato nei suoi confronti, sul fondamento dell'articolo 76, punto 3, del ZBLD, vigente all'epoca, un decreto recante divieto di uscita dal territorio bulgaro e di rilascio di passaporti o documenti di identità sostitutivi (in prosieguo: il «decreto del 2007»). Tale provvedimento veniva inflitto al sig. Byankov, su istanza di un ufficiale giudiziario privato, dal direttore della direzione regionale del Ministero degli Affari interni a causa di un debito, considerato ingente<sup>7</sup>, contratto nei confronti di una persona giuridica di diritto privato bulgara e dell'impossibilità per l'interessato di costituire un'adeguata garanzia. Il sig. Byankov non impugnava detto decreto, che diveniva quindi definitivo.

14. Il 6 luglio 2010, ossia oltre tre anni dopo l'adozione dell'atto amministrativo controverso, il sig. Byankov proponeva dinanzi all'organo da cui esso promanava una domanda diretta alla riapertura del procedimento amministrativo e alla revoca dell'atto medesimo. In tale occasione il sig. Byankov faceva valere che la libertà di circolazione di cui egli gode in qualità di cittadino dell'Unione può essere limitata solo alle condizioni previste dal diritto dell'Unione. La restrizione impostagli dal decreto del 2007 non rientrerebbe, a suo parere, nella nozione di ordine pubblico ai sensi della direttiva 2004/38, come risulterebbe in particolare dalla sentenza pronunciata dalla Corte nella causa Jipa<sup>8</sup> posteriormente all'adozione dell'atto controverso.

15. Il glaven sekretar na Ministerstvoto na vatrashnite raboti (segretario generale del Ministero degli Affari interni), cui era stata trasmessa la domanda del sig. Byankov, la esaminava in quanto istanza di revoca di un atto amministrativo divenuto definitivo, procedimento disciplinato dall'articolo 99 dell'APK. L'autorità amministrativa competente respingeva l'istanza con decreto del 20 luglio 2010.

16. Il ricorrente nella causa principale decideva quindi di adire il giudice del rinvio ai fini dell'annullamento di detto decreto e dell'accoglimento della sua istanza di revoca del decreto del 2007.

17. In tali circostanze, l'Administrativen sad Sofia-grad ha deciso di sospendere il procedimento e, con ordinanza di rinvio pervenuta alla cancelleria della Corte il 19 maggio 2011, di sottoporre alla Corte, sul fondamento dell'articolo 267 TFUE, le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se, tenuto conto delle circostanze della causa principale, il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in combinato disposto con gli articoli 20 [TFUE] e 21 [TFUE], imponga di applicare una disposizione nazionale di uno Stato membro, come quella di cui si tratta nella causa principale – che consente la revoca di un atto amministrativo definitivo allo scopo di porre fine ad una violazione di un diritto fondamentale constatata mediante sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, quando si tratti di un diritto riconosciuto anche dal diritto dell'Unione, quale il diritto alla libera circolazione dei cittadini degli Stati membri – anche con riferimento all'interpretazione fornita mediante una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativamente alle norme del diritto dell'Unione riguardanti le limitazioni all'esercizio del diritto medesimo, quando la revoca dell'atto amministrativo stesso sia necessaria per porre fine a tale violazione.
- 2) Se dall'articolo 31, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2004/38 consegua che, qualora uno Stato membro abbia previsto nel suo diritto nazionale un procedimento di riesame di un atto amministrativo che limiti il diritto riconosciuto dall'articolo 4, paragrafo 1, della citata direttiva, l'autorità amministrativa competente sia obbligata, su istanza del destinatario dell'atto in questione, a riesaminarlo e a verificarne la legittimità, tenendo conto anche della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa all'interpretazione delle pertinenti

7 — Vale a dire, secondo il diritto bulgaro, di importo superiore a BGN 5 000.

8 — Sentenza del 10 luglio 2008 (C-33/07, Racc. pag. I-5157).

disposizioni del diritto dell'Unione che disciplinano le condizioni e le limitazioni di esercizio di tale diritto, per garantire che la limitazione applicata al diritto stesso non sia sproporzionata al momento dell'adozione della decisione sul riesame, quando l'atto amministrativo che ha imposto la limitazione sia, in tale momento, già divenuto definitivo.

- 3) Se le disposizioni dell'articolo 52, paragrafo 1, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e quelle dell'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 ostino all'applicazione di una disposizione nazionale che prevede l'applicazione di una limitazione al diritto alla libera circolazione di un cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, nell'ambito dell'Unione stessa, solo in ragione della sussistenza di un debito non garantito superiore ad un determinato importo stabilito dalla legge, nei confronti di un soggetto privato, nella fattispecie una società commerciale, in relazione ad un procedimento esecutivo pendente per il recupero del credito stesso e senza tener conto della possibilità, prevista dal diritto dell'Unione, che un'autorità di un altro Stato membro proceda a tale recupero».

### III – Procedimento dinanzi alla Corte

18. Ad eccezione della Commissione europea, nessuna delle parti interessate ha presentato osservazioni scritte alla Corte.

### IV – Analisi giuridica

19. Ritengo fondamentale, ai fini di una migliore comprensione della presente causa, chiarire, nei limiti del possibile, le affermazioni del giudice del rinvio e riorganizzare le questioni pregiudiziali da esso sollevate. Inizierò quindi con l'esame della terza questione, proponendo alla Corte un'analisi relativamente rapida su questo punto, posto che la giurisprudenza ha già definito, secondo me a sufficienza, tale materia. Spiegherò poi perché non occorra procedere all'analisi della seconda questione pregiudiziale. Infine, esaminerò la prima questione, non senza averla prima riformulata.

#### *A – Sulla compatibilità con il diritto dell'Unione del provvedimento di divieto di uscita dal territorio*

20. Il giudice del rinvio chiede se il provvedimento adottato nei confronti del ricorrente nella causa principale sia conforme o meno con il diritto dell'Unione e a tal fine fornisce un certo numero di elementi. Esso ha infatti indicato alla Corte, anzitutto, che l'articolo 76, punto 3, del ZBLD, sul cui fondamento è stato adottato il provvedimento di divieto di uscita dal territorio nei confronti del sig. Byankov, è entrato in vigore prima dell'adesione della Repubblica di Bulgaria all'Unione e non è volto ad attuare una disposizione di diritto dell'Unione. Ha inoltre sottolineato che l'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 non è stato trasposto nel diritto nazionale nei confronti dei cittadini bulgari<sup>9</sup>. Ha precisato altresì che il provvedimento di cui è destinatario il sig. Byankov non conteneva alcun riferimento al suo comportamento personale, né alcuna esposizione dei motivi per i quali l'imposizione di tale misura avrebbe agevolato il pagamento del debito del sig. Byankov, e non era fondato su alcun motivo di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Dal canto mio, voglio evidenziare in particolare la seguente caratteristica fondamentale: il debito del sig. Byankov è stato contratto nei confronti di una persona giuridica di diritto privato.

9 — V. punto 17 della decisione di rinvio.



21. Alla luce di tali dati di partenza, esaminerò anzitutto la questione dell'incidenza sulla presente causa della mancata trasposizione, nei confronti dei cittadini bulgari, della direttiva 2004/38, e successivamente verificherò se la situazione del sig. Byankov rientri effettivamente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Infine, occorrerà stabilire a quali condizioni un provvedimento di divieto di uscita dal territorio quale il decreto del 2007 possa essere considerato compatibile con le prescrizioni dell'articolo 27 della direttiva 2004/38.

22. Dunque, in primo luogo, per quanto riguarda l'incidenza della mancata trasposizione della direttiva 2004/38 nei confronti dei cittadini bulgari, la Corte ha già dichiarato che essa era irrilevante, tenuto conto dell'obbligo del giudice nazionale di garantire la piena efficacia delle norme del diritto dell'Unione e di non dare attuazione ad una misura ad esso contraria, posto che l'articolo 27 della direttiva 2004/38 è, in ogni caso, dotato di effetto diretto<sup>10</sup>.

23. In secondo luogo, la situazione del sig. Byankov, che intende spostarsi dal territorio dello Stato di cui è cittadino nel territorio di un altro Stato membro, ricade incontestabilmente nella sfera del diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno dei cittadini dell'Unione negli Stati membri<sup>11</sup>. Ciò premesso, il diritto alla libera circolazione non è incondizionato e può essere subordinato in particolare alle condizioni previste dalla direttiva 2004/38. Ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, di detta direttiva, la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione può essere limitata per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, ma tali motivi non possono mai essere invocati per fini economici. Pertanto, perché il diritto dell'Unione non osti ad una misura nazionale come quella riguardante il sig. Byankov, occorre dimostrare che essa è stata adottata per uno dei motivi sopra indicati, sempreché tale motivo non sia stato invocato per fini economici.

24. Infine, rimangono da stabilire le condizioni che un provvedimento restrittivo della libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione deve soddisfare per essere compatibile con il diritto dell'Unione. A tal fine ricordo che il decreto del 2007 in discussione nel procedimento principale non menziona, secondo quanto affermato dallo stesso giudice del rinvio, alcun motivo attinente all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o, in maniera ancor meno verosimile, alla sanità pubblica. L'unico fondamento del provvedimento amministrativo concernente il sig. Byankov è la duplice constatazione della sussistenza di un debito nei confronti di una persona privata e dell'impossibilità per il debitore di costituire una garanzia.

25. Il primo elemento giustificativo, essenziale per valutare la compatibilità di un provvedimento restrittivo della libertà di circolazione di un cittadino con il diritto dell'Unione, è innegabilmente assente. È vero che il presente procedimento pregiudiziale, nel quale il governo bulgaro non ha voluto intervenire, è sprovvisto degli specifici chiarimenti che detto governo avrebbe potuto utilmente fornire alla Corte in merito agli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale al momento dell'adozione e successivamente della modifica<sup>12</sup> della legge che costituisce il fondamento della competenza delle autorità amministrative nazionali ad adottare provvedimenti come quello in discussione nella causa principale. La valutazione definitiva su questo punto dovrà quindi essere lasciata, in larga parte, al giudice del rinvio. Quest'ultimo ha evocato, senza troppe certezze, l'ipotesi secondo cui detta normativa – e, di riflesso, la misura riguardante il sig. Byankov – perseguirebbe un obiettivo di tutela dei creditori<sup>13</sup>. Formulato in questi termini, il nesso tra tale obiettivo e l'ordine pubblico non risulta immediatamente evidente. In ogni caso, anche ammesso che una determinata concezione del mantenimento dell'ordine pubblico sottenda un tale obiettivo, dalla decisione di rinvio non emerge

10 — Sentenza Aladzhov, cit. (punti 31 e 32).

11 — Sentenza Aladzhov, cit. (punti 24-27).

12 — Ricordo che la legge ha abrogato l'articolo 76, punto 3, del ZBLD lasciando però impregiudicati gli effetti dei provvedimenti già adottati sul suo fondamento, a differenza di quanto previsto per i provvedimenti adottati sul fondamento di altri paragrafi del medesimo articolo 76 parimenti abrogati.

13 — V. punto 60 della decisione di rinvio.

che l'obiettivo in questione non venga perseguito esclusivamente per soddisfare un'esigenza economica. Orbene, il diritto dell'Unione, e più precisamente l'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, esclude espressamente la possibilità per uno Stato membro di invocare motivi di ordine pubblico a fini economici.

26. A tal riguardo, il giudice del rinvio si preoccupa per un'eventuale differenza tra il livello di protezione offerto ai creditori dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e quello offerto dal diritto dell'Unione, lasciando così intendere che il fatto che l'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 escluda la possibilità di invocare motivi di ordine pubblico a fini economici non consentirebbe di garantire un adeguato livello di tutela degli interessi dei creditori, mentre la Corte europea dei diritti dell'uomo ha già dichiarato che tale obiettivo costituisce una legittima finalità di tutela dei diritti altrui idonea a giustificare una restrizione alla libertà di circolazione sancita dall'articolo 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>14</sup> (in prosieguo: la «CEDU»), e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione stabilisce il principio di una tutela equivalente dei diritti e delle libertà sanciti dalla CEDU. Il giudice del rinvio ha aggiunto che si potrebbe ritenere di trovarsi di fronte ad una fattispecie in cui una libertà fondamentale viene limitata allo scopo di proteggere i diritti e le libertà altrui conformemente a quanto previsto dall'articolo 52, paragrafo 1, di detta Carta.

27. Alla luce di tali elementi, può essere utile rammentare al giudice del rinvio – il medesimo che ha sottoposto alla Corte le questioni pregiudiziali sollevate nell'ambito della citata causa Aladzhov – la necessaria distinzione tra il diritto derivante dalla CEDU e il diritto dell'Unione. A tale proposito ho già avuto occasione di sottolineare che, se la Corte europea dei diritti dell'uomo ha potuto ritenere di essere in presenza di un legittimo obiettivo idoneo a giustificare una restrizione alla libertà di circolazione, è anche perché il diritto della CEDU e dei suoi protocolli consente di invocare l'ordine pubblico a fini economici, e non prevede dunque alcuna restrizione simile a quella di cui all'articolo 27, paragrafo 1, parte finale, della direttiva 2004/38. L'ordinamento giuridico dell'Unione consente dunque in casi molto più limitati le restrizioni alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione ed offre loro un livello di protezione più elevato di quello offerto dal sistema della CEDU<sup>15</sup>. Tuttavia, il diritto dell'Unione non si limita a celebrare la vittoria degli interessi dei debitori su quelli dei creditori e non ignora affatto la situazione di questi ultimi. Se, come credo, l'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 osta all'adozione di un provvedimento che vieti l'uscita dal territorio solo a causa dell'esistenza di un debito tra soggetti privati, la conclusione che se ne deve trarre è che, in linea di principio, gli strumenti al servizio della protezione degli interessi dei creditori devono assumere forme diverse dalla restrizione alla libera circolazione del debitore. Infatti, nel diritto dell'Unione esiste un corpus normativo che consente di garantire i diritti dei creditori senza dover necessariamente ledere la libertà di circolazione del debitore<sup>16</sup>. Non condivido quindi la preoccupazione del giudice del rinvio quanto alla differenza esistente in termini di livello di tutela tra il sistema della CEDU e l'ordinamento giuridico dell'Unione.

28. Aggiungo che, quand'anche il provvedimento controverso nella causa principale fosse chiaramente fondato su motivi di ordine pubblico – cosa di cui non sono convinto per le ragioni sopra esposte –, tale giustificazione non sarebbe sufficiente, di per sé, per rendere detto provvedimento ipso facto compatibile con le esigenze del diritto dell'Unione. La Corte ha dichiarato a più riprese che «la nozione di ordine pubblico presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società»<sup>17</sup>. Anche a tale riguardo, il decreto del 2007 è

14 — Corte eur. D.U., sentenze Riener c. Bulgaria del 23 maggio 2006, ricorso n. 46343/99 (§§ 116 e 117); Ignatov c. Bulgaria del 2 luglio 2009, ricorso n. 50/02 (§§ 35 e 37), e Gochev c. Bulgaria del 26 novembre 2009, ricorso n. 34383/03 (§§ 48 e 49).

15 — V. paragrafo 30 delle mie conclusioni nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Aladzhov.

16 — Mi limiterò qui a richiamare il regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 2001, L 12, pag. 1).

17 — Sentenza Aladzhov, cit. (punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

stato descritto dal giudice del rinvio come sprovvisto di qualsiasi valutazione specifica in relazione al comportamento del sig. Byankov o al carattere reale, attuale e grave della minaccia che questi rappresenterebbe per un interesse fondamentale della società bulgara sul quale gli atti non forniscono alcuna indicazione.

29. Pertanto, l'assoluta mancanza di considerazioni attinenti al caso specifico del ricorrente nella causa principale tende a confermare la tesi secondo cui misure come quella concernente il sig. Byankov vengono applicate automaticamente una volta constatata l'esistenza di un debito di importo superiore a BGN 5 000, per il quale il debitore non sia in grado di costituire una garanzia sufficiente. Orbene, poiché la Corte ha già dichiarato che «una disposizione legislativa o regolamentare nazionale che attribuisca carattere automatico ad una decisione di divieto di uscita dal territorio dello Stato per il solo fatto dell'esistenza di un debito tributario, senza che venga preso in considerazione il comportamento personale del soggetto interessato, non risponderebbe alle esigenze del diritto dell'Unione»<sup>18</sup>, tale constatazione dovrebbe valere anche nel caso in cui il divieto di espatrio sia stato imposto per un periodo illimitato a motivo della sola esistenza di un debito di natura privata.

30. Per le ragioni in precedenza esposte, suggerisco alla Corte di rispondere alla terza questione che il diritto dell'Unione osta ad una disposizione legislativa di uno Stato membro che consenta alla pubblica amministrazione di vietare ad un cittadino di tale Stato di lasciare il territorio di quest'ultimo unicamente a causa di un debito, considerato ingente secondo il diritto nazionale, contratto dall'interessato nei confronti di una persona giuridica di diritto privato, qualora la misura di cui trattasi non sia volta a rispondere ad una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società e l'obiettivo perseguito risponda solamente a fini economici. In ogni caso, anche ammesso che un provvedimento di divieto di uscita dal territorio come quello riguardante il sig. Byankov nella causa principale sia stato adottato nel rispetto dei requisiti di cui all'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, l'articolo 27, paragrafo 2, della medesima direttiva osta ad una misura di tal genere qualora questa si fondi esclusivamente sull'esistenza del debito, ad esclusione di qualsiasi specifica valutazione del comportamento personale dell'interessato e senza alcun riferimento ad una qualsivoglia minaccia che questi costituirebbe per l'ordine pubblico. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò non accada nel caso di specie.

*B – Sul carattere inconfidente degli articoli 31 e 32 della direttiva 2004/38 ai fini della soluzione della controversia principale*

31. Nell'ambito della seconda questione pregiudiziale sottoposta alla Corte, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se la direttiva 2004/38 imponga un obbligo di riesame, anche nel caso in cui il provvedimento restrittivo della libera circolazione del cittadino dell'Unione sia divenuto definitivo.

32. A tale proposito è giocoforza constatare che il giudice del rinvio non ha identificato correttamente la disposizione pertinente della direttiva 2004/38. Infatti, l'articolo 31 di detta direttiva definisce le garanzie procedurali che devono essere assicurate ai soggetti colpiti da misure che pregiudicano la loro libertà di circolazione *al momento* della loro adozione. Esso mira in particolare a garantire a tali soggetti il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo. Nel caso di specie è pacifico che, al momento dell'adozione del decreto del 2007, il sig. Byankov disponeva di mezzi di ricorso che gli consentivano di contestare il divieto di espatrio, eventualmente dinanzi ad un giudice. È altresì pacifico che il sig. Byankov ha scelto di non esercitare in quel momento il proprio diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, con la conseguenza che detto decreto è divenuto definitivo ai sensi del diritto bulgaro.

18 — Sentenza Aladzhov, cit. (punto 43 e giurisprudenza ivi citata).



33. La situazione giuridica di cui al procedimento principale, quale descritta dal giudice del rinvio nell'ambito della seconda questione<sup>19</sup>, non può quindi essere esaminata alla luce dell'articolo 31 della direttiva 2004/38. Gli effetti nel tempo del divieto di ingresso nel territorio sono disciplinati dall'articolo 32. Rimane da stabilire se quest'ultimo sia pertinente ai fini della presente causa.

34. A mio parere, è indubbio che le garanzie imposte dal legislatore dell'Unione con gli articoli 31 e 32 della direttiva 2004/38 devono essere assicurate allo stesso modo indipendentemente dalla circostanza che si tratti di un divieto di ingresso nel territorio o di un divieto di uscita dal medesimo. Occorre interpretare l'articolo 32 al di là del suo tenore letterale e concludere per la sua applicabilità di principio nel caso in cui un cittadino dell'Unione sia destinatario di un provvedimento di divieto di uscita dal territorio.

35. L'articolo 32 della direttiva 2004/38 fa chiaramente obbligo agli Stati membri di prevedere un procedimento di riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione adottati sul fondamento della direttiva 2004/38. Tale procedimento, in relazione ad un provvedimento definitivo che limiti la libera circolazione dell'interessato, deve poter essere esperito almeno ogni tre anni, in presenza di un oggettivo mutamento delle circostanze. Sia il testo che la finalità dell'articolo 32 della direttiva 2004/38 impongono di ritenere, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice del rinvio, che il carattere definitivo dell'atto non osti al riesame dello stesso. D'altronde, non avrebbe alcun senso esigere un riesame solo per gli atti che siano comunque ancora impugnabili.

36. Poiché il decreto del 2007 adottato nei confronti del sig. Byankov risale ad oltre tre anni fa ed è divenuto definitivo, si potrebbe pensare che esso debba essere oggetto di riesame ai sensi dell'articolo 32 della direttiva 2004/38. Tuttavia, mancano due condizioni necessarie ai fini dell'applicazione di tale articolo al procedimento principale. Da un lato, per potere accedere al riesame occorre che il provvedimento in questione sia stato «validamente adottato ai sensi del diritto [dell'Unione]». Orbene, a mio avviso, dall'analisi relativa alla terza questione emerge che tale condizione non sussiste. Dall'altro, per garantire una certa stabilità giuridica, il riesame, quale definito dalla direttiva 2004/38, è limitato ai casi nei quali sia sopravvenuto un «oggettivo mutamento delle circostanze che hanno motivato la decisione» di vietare l'uscita dal territorio. Tale oggettivo mutamento può consistere nel venir meno del carattere attuale della minaccia che l'interessato poteva verosimilmente rappresentare per l'ordine pubblico, o nell'estinzione del debito. È giocoforza constatare che nel caso del sig. Byankov non si è verificato alcun mutamento di questo tipo.

37. Pertanto, il problema giuridico sollevato nell'ambito della controversia principale non può essere risolto sulla base della direttiva 2004/38. In tali circostanze, la seconda questione sollevata dal giudice del rinvio è quindi irrilevante ai fini della soluzione di detta controversia.

*C – Sulle condizioni in presenza delle quali il diritto dell'Unione obbliga a riesaminare la legittimità di un atto amministrativo divenuto definitivo, senza essere stato oggetto di un ricorso giurisdizionale, in ragione della sua incompatibilità con il diritto dell'Unione*

38. Il problema sollevato in relazione al decreto del 2007 è molto diverso da quello affrontato dall'articolo 32 della direttiva 2004/38. Detto articolo riguarda il caso di un provvedimento inizialmente legittimo secondo il diritto dell'Unione, ma che successivamente non risulti più conforme ai requisiti della direttiva 2004/38. Viceversa, la situazione di cui al procedimento principale pone la Corte di fronte ad un provvedimento che a) deve, a mio parere, essere considerato incompatibile, fin

19 — Ricordo che il testo della questione fa riferimento ad un «procedimento di riesame», al «momento dell'adozione della decisione sul riesame» e, soprattutto, al fatto che l'atto amministrativo è già divenuto definitivo.

dal momento della sua adozione, con le condizioni sostanziali previste dalla direttiva 2004/38, b) non è stato oggetto di sindacato giurisdizionale ed è quindi divenuto definitivo e c) è attualmente contestato dalla persona interessata senza che tale contestazione possa essere considerata come una domanda di revoca del divieto ai sensi dell'articolo 32 della direttiva 2004/38.

39. In tali circostanze, suggerisco di articolare l'analisi in tre fasi.

40. Anzitutto, un esame attento del diritto nazionale dovrebbe consentire alla Corte di inquadrare meglio la disposizione di diritto interno pertinente ai fini dell'analisi della terza questione pregiudiziale. Occorrerà poi tenere conto del fatto che il provvedimento di divieto di uscita dal territorio adottato nei confronti del ricorrente nella causa principale non è stato oggetto di sindacato giurisdizionale. Infine, e di conseguenza, l'esame verrà svolto alla luce dei principi di equivalenza e di effettività.

#### 1. Lo stato del diritto nazionale

41. La situazione in cui si trova il giudice nazionale può essere così sintetizzata: esso è stato adito con una domanda di annullamento di una decisione amministrativa che ha respinto l'istanza del ricorrente nel procedimento principale, diretta ad ottenere la riapertura del procedimento amministrativo conclusosi con l'adozione del decreto del 2007 in ragione dell'asserita incompatibilità di tale decreto con il diritto dell'Unione. Il giudice nazionale cerca quindi di stabilire se tale rigetto sia conforme ai requisiti del diritto dell'Unione. Prima di pronunciarsi sulla questione, per una migliore comprensione della decisione che ha negato la riapertura del procedimento amministrativo, occorre precisare il contesto normativo nazionale di tale decisione.

42. Dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che il procedimento amministrativo conclusosi con l'adozione dell'atto amministrativo individuale definitivo che non è stato oggetto di ricorso giurisdizionale può essere riaperto in via eccezionale ai fini della revoca o della riforma di tale atto in sette casi diversi, tassativamente elencati dall'articolo 99 dell'APK. Di questi sette casi, due in particolare hanno attratto l'attenzione del giudice del rinvio, il quale ha ritenuto utile portarli a conoscenza della Corte.

43. Da un lato si trova l'articolo 99, punto 7, dell'APK. Per come lo capisco, esso consente alla persona interessata dall'atto amministrativo di chiedere in qualsiasi momento, ed eventualmente al giudice, la riapertura del procedimento amministrativo nel caso in cui dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo emerga che l'atto in questione lede un diritto fondamentale sancito dalla CEDU.

44. Tale disposizione è formulata in modo tale da riguardare espressamente solo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Non esiste alcuna disposizione equivalente relativa alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Ciò detto, una disposizione di tal genere non è necessaria, dato che, a differenza del diritto della Corte europea dei diritti dell'uomo, il diritto dell'Unione è caratterizzato dalle sue due qualità essenziali che sono il primato<sup>20</sup> e l'effetto diretto<sup>21</sup>. Risulta inoltre da una giurisprudenza costante che «[l']interpretazione di una norma di diritto [dell'Unione] data dalla Corte di giustizia nell'esercizio della competenza attribuitale dall'art. [267 TFUE] chiarisce e precisa, quando ve ne sia bisogno, il significato e la portata di detta norma, quale deve o avrebbe dovuto essere intesa e applicata dal momento della sua entrata in vigore»<sup>22</sup>. Tenuto conto delle specifiche caratteristiche dell'ordinamento giuridico dell'Unione e della particolare natura del

20 — Sentenza del 15 luglio 1964, Costa (6/64, Racc. pag. 1141).

21 — Sentenza del 5 febbraio 1963, van Gend & Loos (26/62, Racc. pag. 1).

22 — Sentenza del 13 gennaio 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Racc. pag. I-837, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

meccanismo di rinvio pregiudiziale, gli obblighi incumbenti ai giudici nazionali nei casi in cui essi devono riesaminare la legittimità di un atto amministrativo divenuto definitivo in ragione di una violazione del diritto dell'Unione vanno definiti in maniera del tutto autonoma rispetto all'ipotesi in cui l'asserita illegittimità risulti da una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

45. Orbene, proprio dal contesto normativo nazionale presentato dal giudice del rinvio emerge che il diritto nazionale prevede un'altra possibilità di riapertura del procedimento amministrativo, autonoma rispetto a quella fondata esclusivamente sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e che risulta quindi più pertinente per la presente causa.

46. Infatti, l'articolo 99, punto 1, dell'APK prevede che un atto amministrativo divenuto definitivo può essere revocato o riformato qualora vi sia una sostanziale violazione di uno dei presupposti da cui dipende la sua legittimità. Proprio in ragione delle specifiche caratteristiche del diritto dell'Unione sopra ricordate, la nozione nazionale di «sostanziale violazione dei presupposti da cui dipende la legittimità» deve essere interpretata nel senso che riguarda anche i casi nei quali l'atto sia incompatibile con il diritto dell'Unione.

47. Ciò premesso, a differenza del motivo di riapertura di cui al punto 7 dell'articolo 99 dell'APK, quello previsto dal punto 1 del medesimo articolo non può essere invocato in qualsiasi momento dal soggetto interessato dall'atto in questione. Al contrario, in questo caso un atto amministrativo divenuto definitivo può essere revocato o riformato solo in presenza di rigorosi presupposti relativi al potere di iniziativa e ai termini. Infatti, solo l'autorità amministrativa da cui promana l'atto, il procuratore o il mediatore possono decidere – o chiedere – la revoca o la riforma dell'atto, e ciò entro un mese a decorrere dalla sua adozione. Dalle informazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che il motivo di riapertura del procedimento amministrativo previsto dal citato articolo 99, punto 1, dell'APK viene inteso come un «diritto» spettante all'amministrazione. La valutazione relativa all'opportunità del suo esercizio è rimessa al libero apprezzamento delle autorità che hanno il potere di promuovere la revoca o la riforma dell'atto, autorità che, pertanto, esercitano in tale occasione un potere totalmente discrezionale, senza che l'interessato possa mai invocare, di propria iniziativa, l'illegittimità sostanziale dell'atto che incide sulla sua situazione personale. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che l'autorità amministrativa che ha statuito sulla domanda del ricorrente nel procedimento principale diretta ad ottenere la riapertura del procedimento amministrativo ha constatato, nella sua decisione del 2010, che l'autorità da cui promana il decreto del 2007 aveva rinunciato ad esercitare il diritto di cui all'articolo 99, punto 1, dell'APK.

48. Alla luce di tali considerazioni, occorre procedere ad una riformulazione della prima questione, che può essere chiaramente dedotta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, nel senso che è diretta a stabilire se le condizioni alle quali è subordinato l'esercizio del mezzo di ricorso di cui all'articolo 99, punto 1, dell'APK soddisfino i requisiti del diritto dell'Unione.

## 2. Il carattere inconferente della giurisprudenza Kühne & Heitz

49. Al fine di stabilire gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione in termini di riesame di un atto amministrativo definitivo a causa della sua incompatibilità con il diritto dell'Unione, il giudice del rinvio si è a lungo soffermato sui contributi della citata giurisprudenza Kühne & Heitz. In tale sentenza la Corte ha dichiarato che il principio di leale cooperazione impone ad un organo amministrativo, investito di una richiesta in tal senso, di riesaminare una decisione amministrativa definitiva per tener conto dell'interpretazione della disposizione pertinente nel frattempo accolta dalla Corte qualora a) disponga, secondo il diritto nazionale, del potere di ritornare su tale decisione, b) la decisione in questione sia diventata definitiva in seguito ad una sentenza di un giudice nazionale che statuisce in ultima istanza, c) tale sentenza, alla luce di una giurisprudenza della Corte successiva alla medesima, risulti fondata su un'interpretazione errata del diritto dell'Unione adottata senza che la Corte fosse adita a titolo pregiudiziale e d) l'interessato si sia rivolto all'organo amministrativo

immediatamente dopo essere stato informato della detta giurisprudenza<sup>23</sup>.

50. Da un lato, poiché ho proposto di precisare la prima questione pregiudiziale, il problema relativo all'intervento di una sentenza della Corte successivamente all'adozione di un atto amministrativo divenuto definitivo non mi sembra più fondamentale per risolvere la controversia principale. Dall'altro, e in ogni caso, le prescrizioni di tale sentenza valgono solo nell'ipotesi in cui occorra ponderare la certezza del diritto in relazione all'autorità del giudicato con gli obblighi degli Stati membri di attuare e tutelare i diritti garantiti ai singoli dal diritto dell'Unione. Orbene, uno degli elementi caratteristici del presente procedimento pregiudiziale consiste per l'appunto nel fatto che il decreto del 2007 è divenuto definitivo senza essere stato oggetto di controllo giurisdizionale.

51. Le quattro condizioni cumulative definite dalla Corte nella sua giurisprudenza Kühne & Heitz non sono quindi rilevanti ai fini della presente causa, posto che nella fattispecie non si pone alcuna questione relativa all'autorità del giudicato<sup>24</sup>.

3. La valutazione della situazione di cui al procedimento principale alla luce dei principi di effettività e di equivalenza

52. Il diritto dell'Unione non esige «[c]onformemente al principio di certezza del diritto (...) che un organo amministrativo sia, in linea di massima, obbligato a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquisito carattere definitivo alla scadenza di termini ragionevoli di ricorso o in seguito all'esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale»<sup>25</sup> e «[i]l rispetto di tale principio permette di evitare che atti amministrativi produttivi di effetti giuridici vengano rimessi in discussione all'infinito»<sup>26</sup>. Ciò premesso, il diritto bulgaro prevede effettivamente la possibilità di riaprire il procedimento amministrativo nel caso in cui l'atto amministrativo divenuto definitivo sia inficiato da un vizio sostanziale.

53. Orbene, quando occorre stabilire gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione quanto al riesame di un atto amministrativo divenuto definitivo che risulta in contrasto con tale diritto, ma non è stato oggetto di controllo giurisdizionale, e sempreché siffatto riesame della legittimità dell'atto sia consentito dal diritto nazionale, la Corte si fonda sui principi di effettività e di equivalenza e ricorda che, «in mancanza di una specifica disciplina [dell'Unione], spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, in virtù del principio di autonomia processuale degli Stati membri, stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti riconosciuti ai singoli in forza delle norme di diritto [dell'Unione], a condizione, tuttavia, che le dette modalità non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e che non siano strutturate in modo tale da rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico [dell'Unione] (principio di effettività)»<sup>27</sup>. La situazione di cui al procedimento principale va dunque esaminata alla luce di questi due principi.

54. Quanto al principio di equivalenza, esso richiede che la complessiva disciplina dei ricorsi, termini compresi, si applichi indistintamente ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto dell'Unione e a quelli per infrazione del diritto interno<sup>28</sup>. A tale proposito, il giudice del rinvio non ha menzionato la possibilità che le specifiche condizioni di applicazione dell'articolo 99, punto 1, dell'APK varino a seconda che la causa di illegittimità invocata contro l'atto amministrativo divenuto definitivo consista in una violazione del diritto dell'Unione o in una violazione del diritto interno.

23 — Sentenza Kühne & Heitz, cit. (punto 28 e dispositivo).

24 — Tale posizione è stata peraltro confermata dalla Corte in occasione della sentenza del 19 settembre 2006, i-21 Germany e Arcor (C-392/04 e C-422/04, Racc. pag. I-8559, punti 53 e 54).

25 — Sentenza i-21 Germany e Arcor, cit. (punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

26 — Idem.

27 — Sentenza i-21 Germany e Arcor, cit. (punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

28 — Sentenza i-21 Germany e Arcor, cit. (punto 62).

55. Per quanto concerne il principio di effettività, è giocoforza constatare che la situazione è più problematica. Detto principio richiede che le regole concernenti le condizioni alle quali un atto amministrativo divenuto definitivo può essere rimesso in discussione a motivo della sua incompatibilità con il diritto dell'Unione non rendano impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti a tale proposito dal diritto dell'Unione.

56. Almeno due di tali condizioni specifiche, ossia il termine e i soggetti abilitati a determinare la riapertura del procedimento amministrativo, suscitano qualche interrogativo.

57. Per quanto concerne il termine, ricordo che la Corte ha dichiarato che gli Stati membri possono richiedere, in nome del principio della certezza del diritto, che una domanda di riesame e di rettifica di una decisione amministrativa divenuta definitiva e contraria al diritto comunitario – eventualmente così come interpretato successivamente dalla Corte – venga presentata all'amministrazione competente entro un termine ragionevole<sup>29</sup>. Tale termine deve per l'appunto essere fissato nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività<sup>30</sup>. È giocoforza constatare che l'articolo 99, punto 1, dell'APK può servire da fondamento alla riapertura del procedimento amministrativo solo entro un mese dall'adozione dell'atto che non è stato oggetto di ricorso giurisdizionale, termine che, a mio parere, non risponde ai requisiti del principio di effettività.

58. In ogni caso, mi sembra che tali requisiti non siano soddisfatti neanche per quanto riguarda le autorità abilitate ad avviare la riapertura del procedimento amministrativo. Nel caso in cui l'illegittimità sostanziale di un atto amministrativo divenuto definitivo senza essere stato oggetto di ricorso giurisdizionale sia dovuta ad un'incompatibilità di tale atto con il diritto dell'Unione, il destinatario del medesimo non può chiedere la riapertura del procedimento amministrativo. Come ho già rilevato sopra, solo l'autorità amministrativa da cui l'atto promana, il procuratore o il mediatore possono chiedere o disporre la riapertura del procedimento.

59. Circoscritto fra termini e condizioni troppo restrittivi, il motivo di riapertura del procedimento amministrativo di cui all'articolo 99, punto 1, dell'APK, rendendo eccessivamente difficile o praticamente impossibile l'esercizio dei diritti contemplati dal diritto dell'Unione, non permette, in misura sufficiente, di salvaguardare i diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione. Pertanto, spetta al giudice nazionale trarre tutte le debite conclusioni nell'ambito della controversia principale al fine di statuire sulla domanda, proposta dinanzi ad esso dal ricorrente nella causa a qua, diretta all'annullamento del decreto che ha respinto l'istanza di riapertura del procedimento amministrativo.

60. Dalle suesposte considerazioni risulta che il diritto dell'Unione osta ad una regola di uno Stato membro secondo la quale il procedimento amministrativo conclusosi con l'adozione di un atto divenuto definitivo che non è stato oggetto di ricorso giurisdizionale può essere riaperto, nel caso in cui l'atto in questione sia incompatibile con il diritto dell'Unione, solo entro un mese dall'adozione di tale atto ed esclusivamente su iniziativa dell'autorità da cui esso promana, del procuratore o del mediatore, rendendo così eccessivamente difficile o praticamente impossibile l'esercizio dei diritti contemplati dal diritto dell'Unione.

29 — V. sentenza del 12 febbraio 2008, *Kempter* (C-2/06, Racc. pag. I-411, punto 59).

30 — Sentenza *Kempter*, cit. (dispositivo).



## V – Conclusione

61. Alla luce di tutte le considerazioni svolte propongo alla Corte di rispondere come segue alle questioni pregiudiziali proposte dall'Administrativen sad Sofia-grad:

- «1) Il diritto dell'Unione osta ad una disposizione legislativa di uno Stato membro che consenta alla pubblica amministrazione di vietare ad un cittadino dello Stato medesimo di lasciare il territorio di quest'ultimo unicamente a causa di un debito, considerato ingente secondo il diritto nazionale, contratto dall'interessato nei confronti di una persona giuridica di diritto privato, qualora la misura di cui trattasi non sia volta a rispondere ad una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società e l'obiettivo perseguito risponda solamente a fini economici. In ogni caso, anche ammesso che un provvedimento di divieto di uscita dal territorio come quello riguardante il sig. Byankov nella causa principale sia stato adottato nel rispetto dei requisiti di cui all'articolo 27, 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, l'articolo 27, paragrafo 2, della medesima direttiva osta ad una misura di tal genere qualora questa si fondi esclusivamente sull'esistenza del debito, ad esclusione di qualsiasi specifica valutazione del comportamento personale dell'interessato e senza alcun riferimento ad una qualsivoglia minaccia che questi costituirebbe per l'ordine pubblico. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò non accada nel caso di specie.
- 2) Il diritto dell'Unione osta ad una regola di uno Stato membro secondo la quale il procedimento amministrativo conclusosi con l'adozione di un atto divenuto definitivo che non è stato oggetto di ricorso giurisdizionale può essere riaperto, nel caso in cui l'atto in questione sia incompatibile con il diritto dell'Unione, solo entro un mese dall'adozione di tale atto ed esclusivamente su iniziativa dell'autorità da cui esso promana, del procuratore o del mediatore, rendendo così eccessivamente difficile o praticamente impossibile l'esercizio dei diritti contemplati dal diritto dell'Unione».