



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MELCHIOR WATHELET
presentate il 25 giugno 2014¹

Causa C-249/13

Khaled Boudjlida
contro
Préfet des Pyrénées-Atlantiques

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Tribunal administratif de Pau (Francia)]

«Spazio di libertà, sicurezza e giustizia — Direttiva 2008/115/CE — Rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare — Procedura di adozione di una decisione di rimpatrio — Principio del rispetto dei diritti della difesa — Diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione che possa incidere sugli interessi di un cittadino di paese terzo in condizione di irregolarità — Contenuto dei diritti della difesa e del diritto di essere ascoltato — Diritto di poter manifestare il proprio punto di vista con un periodo di riflessione sufficiente — Diritto di godere di assistenza legale — Limitazioni del diritto di essere ascoltato»

I – Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale, depositata presso la cancelleria della Corte il 6 maggio 2013 dal Tribunal administratif de Pau (Francia), riguarda la natura e la portata del diritto di essere ascoltato, previsto dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio in applicazione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare².

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Boudjlida e il Préfet des Pyrénées-Atlantiques (prefetto del dipartimento dei Pirenei Atlantici). Il sig. Boudjlida chiede, in particolare, l'annullamento del decreto del 15 gennaio 2013, con il quale il Préfet des Pyrénées-Atlantiques ha rifiutato di rilasciargli un titolo di soggiorno, gli ha ingiunto di lasciare il territorio francese entro un termine di trenta giorni e ha stabilito l'Algeria, o qualsiasi altro paese nel quale stabilisca di poter essere ammesso legalmente, come luogo di destinazione del suo eventuale allontanamento.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 348, pag. 98.

3. Nelle presenti conclusioni, analizzerò le condizioni e le modalità in base alle quali un cittadino di un paese terzo in condizione di irregolarità che debba essere oggetto di una decisione di rimpatrio deve poter esercitare il suo diritto di essere ascoltato quale sancito dalla giurisprudenza della Corte e confermato dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta, che si tratti in particolare della possibilità per lui di analizzare l'insieme degli elementi posti a suo carico per quanto riguarda il suo diritto di soggiorno, di manifestare il suo punto di vista dopo un periodo di riflessione e di godere dell'assistenza legale di sua scelta.

II – La direttiva 2008/115

4. L'articolo 3 della direttiva 2008/115, rubricato «Definizioni», così recita:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(...)

4) “decisione di rimpatrio” decisione o atto amministrativo o giudiziario che attesti o dichiari l'irregolarità del soggiorno di un cittadino di paesi terzi e imponga o attesti l'obbligo di rimpatrio;

(...)».

5. L'articolo 5 della direttiva 2008/115, rubricato «Non-refoulement, interesse superiore del bambino, vita familiare e condizioni di salute», dispone quanto segue:

«Nell'applicazione della presente direttiva, gli Stati membri tengono nella debita considerazione:

- a) l'interesse superiore del bambino;
- b) la vita familiare;
- c) le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato;

e rispettano il principio di non-refoulement».

6. L'articolo 6 di tale direttiva, rubricato «Decisione di rimpatrio», dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri adottano una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare, fatte salve le deroghe di cui ai paragrafi da 2 a 5.

(...)

4. In qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare. In tali casi non è emessa la decisione di rimpatrio. Qualora sia già stata emessa, la decisione di rimpatrio è revocata o sospesa per il periodo di validità del titolo di soggiorno o di un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare.

(...)

6. La presente direttiva non osta a che gli Stati membri decidano di porre fine al soggiorno regolare e dispongano contestualmente il rimpatrio e/o l'allontanamento e/o il divieto d'ingresso in un'unica decisione o atto amministrativo o giudiziario (...)».

III – Controversia principale e questioni pregiudiziali

7. Il sig. Boudjlida, di nazionalità algerina, è giunto in Francia il 26 settembre 2007 e ha goduto di diversi titoli di soggiorno in qualità di studente. Non ha chiesto il rinnovo del suo ultimo titolo di soggiorno, la cui validità scadeva il 31 ottobre 2012, né ha richiesto il rilascio di un nuovo titolo.

8. Nonostante si trovasse in condizione di irregolarità sul territorio francese, egli ha chiesto, il 7 gennaio 2013, la registrazione come auto-imprenditore all'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Unione per la riscossione dei contributi di previdenza sociale e degli assegni familiari; in prosieguo: l'«Urssaf») per creare una micro-impresa nel campo dell'ingegneria.

9. In ragione della sua condizione di irregolarità, egli è stato convocato il 15 gennaio 2013 dai servizi della polizia di frontiera e si è presentato volontariamente a tale convocazione. Il sig. Boudjlida è stato ascoltato da tali servizi sulla sua condizione relativa al diritto di soggiorno in Francia. Il colloquio, durato 30 minuti, ha riguardato la sua domanda di registrazione come auto-imprenditore nonché le circostanze del suo arrivo in Francia, le condizioni del suo soggiorno come studente dopo tale data e i suoi legami familiari in Francia e in Algeria. Alla domanda relativa ad un suo eventuale consenso a lasciare il territorio francese se questa fosse la decisione della prefettura, egli ha risposto in modo affermativo.

10. Al termine di tale colloquio, il Préfet des Pyrénées-Atlantique, lo stesso 15 gennaio 2013, ha emesso un decreto che ingiungeva al sig. Boudjlida di lasciare il territorio francese, accordandogli un periodo di rimpatrio volontario di 30 giorni e fissando in particolare l'Algeria come paese di destinazione.

11. Il 18 febbraio 2013, il sig. Boudjlida ha adito il Tribunal administratif de Pau con un ricorso per l'annullamento di tale decreto.

12. Il sig. Boudjlida in particolare ha affermato dinanzi al giudice del rinvio che il decreto del 15 gennaio 2013 era viziato da un errore di diritto, poiché, considerati la sua integrazione in Francia e il suo percorso universitario nonché la presenza in Francia di due dei suoi zii professori universitari, esso arrecherebbe un pregiudizio sproporzionato alla sua vita privata. Inoltre, egli ha affermato che il termine di 30 giorni era troppo breve per un individuo presente sul territorio da più di cinque anni e di non aver effettivamente goduto del diritto di essere utilmente ascoltato prima dell'emissione del decreto che gli ingiungeva di lasciare il territorio francese.

13. Il Préfet des Pyrénées-Atlantiques ha rilevato che non era stata adottata alcuna decisione di diniego del titolo di soggiorno nei confronti del sig. Boudjlida. Infatti, il sig. Boudjlida nel periodo compreso tra il 26 settembre 2007 e il 31 ottobre 2012 avrebbe ottenuto senza difficoltà il rinnovo delle sue carte di soggiorno e non avrebbe chiesto il rinnovo del suo ultimo titolo alle condizioni previste dalla normativa francese, ossia entro i due mesi precedenti la scadenza del titolo precedente. Secondo il Préfet des Pyrénées-Atlantiques, il sig. Boudjlida si trovava quindi in condizione di irregolarità alla data del decreto impugnato. Egli aggiunge che l'obbligo di lasciare il territorio francese era fondato, poiché, nella fattispecie, lo straniero si trovava in condizione di irregolarità. Inoltre, in assenza di vincoli familiari più forti in Francia che nel paese di origine, il decreto controverso non arrecherebbe

un pregiudizio sproporzionato al diritto del sig. Boudjlida di condurre la sua vita privata e familiare. In aggiunta, il periodo concesso per l'esecuzione di tale obbligo sarebbe il periodo stabilito di norma e, secondo il Préfet des Pyrénées-Atlantiques, non era stata dedotta alcuna circostanza particolare tale da giustificare un periodo più lungo.

14. Il Préfet des Pyrénées-Atlantiques difende la legittimità del suo decreto facendo riferimento ad una sentenza della cour administrative d'appel de Lyon (Corte d'appello amministrativa di Lione) da cui risulta che il diritto di essere ascoltato, sancito dall'articolo 41 della Carta, non implica per l'amministrazione l'obbligo di organizzare, di propria iniziativa, un colloquio con l'interessato o di invitarlo a presentare le sue osservazioni; una violazione di tale diritto può d'altronde compromettere la regolarità del procedimento solo se l'interessato dimostri che è stato privato della possibilità di presentare informazioni rilevanti che avrebbero potuto influire sul contenuto della decisione (sentenza del 14 marzo 2013, ricorso n. 12LY02737).

15. Il Préfet, peraltro, ha rilevato che il diritto al contraddittorio del sig. Boudjlida era stato rispettato, poiché egli aveva potuto colloquiare per 30 minuti con i servizi di polizia in relazione alla sua domanda di registrazione come auto-imprenditore, alle circostanze del suo arrivo in Francia, alle condizioni del suo soggiorno come studente dopo tale data e alla situazione della sua famiglia. Ne è risultato che egli si trovava in condizione di irregolarità, che non aveva più vincoli familiari in Francia che in Algeria e che nessuna circostanza particolare giustificava un periodo più lungo per la partenza volontaria.

16. Il giudice del rinvio rileva che né la direttiva 2008/115 né le disposizioni francesi previste per la sua attuazione hanno stabilito le condizioni in cui uno straniero debba essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottata una decisione di rimpatrio, che, per definizione, gli reca pregiudizio. Esso ritiene tuttavia che dalla sentenza M. (C-277/11, EU:C:2012:744) risulti che, in virtù del diritto sancito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta, l'amministrazione, prima di ingiungere ad uno straniero in condizione di irregolarità di lasciare il territorio nazionale, deve metterlo in condizione di essere ascoltato, anche se la direttiva 2008/115 e la normativa francese di attuazione non lo prevedono espressamente.

17. Secondo tale giudice, i diritti della difesa e il diritto di essere ascoltato che ne è il corollario presuppongono, nel quadro più generale del principio del contraddittorio, che una persona oggetto di un provvedimento sfavorevole sia messa in condizione di analizzare l'insieme degli elementi posti a suo carico³ e di manifestare il proprio punto di vista⁴, dopo un tempo di riflessione per lui sufficiente e al contempo adeguato alla necessità per l'amministrazione di agire efficacemente⁵, se del caso fruendo di un'assistenza legale che possa intervenire già dalla fase dell'indagine previa⁶. Esso sostiene, tuttavia, che, alla luce della giurisprudenza sopra citata, queste varie componenti del principio del contraddittorio e dei diritti della difesa dipendono dalla natura degli obiettivi perseguiti dall'amministrazione e dai poteri di cui essa dispone per conseguirli. Esso ritiene pertanto che non sia certo che tutte queste componenti siano legate al diritto di essere ascoltato utilmente ed efficacemente quale sancito dall'articolo 41 della Carta.

18. Esso ritiene che occorra chiarire inoltre se il punto di equilibrio tra, da una parte, la necessità di rispettare l'articolo 41 della Carta e, dall'altra, quella di attuare una politica di rimpatrio efficace possa giustificare che un cittadino di un paese terzo in condizione di irregolarità subisca una o più modulazioni o limitazioni del suo diritto di essere posto in condizione di analizzare gli elementi addebitati a suo carico per quanto riguarda il suo diritto di soggiorno, di manifestare il proprio punto

3 — Sentenza *Musique Diffusion française e a./Commissione* (da 100/80 a 103/80, EU:C:1983:158, punti da 14 a 23).

4 — Sentenza *Hoechst/Commissione* (46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, punti 52 e 56).

5 — Sentenza *Dokter e a.* (C-28/05, EU:C:2006:408, punti da 73 a 79).

6 — Sentenza *Hoechst/Commissione* (EU:C:1989:337, punti da 14 a 16) relativa al diritto all'assistenza legale che possa intervenire già dalla fase dell'indagine previa alla comunicazione degli addebiti nell'ambito del diritto della concorrenza.

di vista, oralmente o per iscritto, con un periodo di riflessione sufficiente, se del caso, avvalendosi di un'assistenza legale di sua scelta, e, in caso di risposta affermativa, se l'ampiezza di tali adeguamenti debba dipendere dalla durata e dalla natura dei vincoli con lo Stato membro dell'Unione europea nel quale egli si trova o da qualsiasi altro criterio che sia opportuno prendere in considerazione.

19. Ciò premesso, il Tribunal administratif de Pau ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Quale sia, per uno straniero cittadino di un paese terzo in condizione di irregolarità che debba essere oggetto di una decisione di rimpatrio, il contenuto del diritto di essere ascoltato definito dall'articolo 41 della [Carta] e, in particolare, se tale diritto comprenda quello di essere posto in condizione di analizzare tutti gli elementi addebitatigli per quanto riguarda il suo diritto di soggiorno, di manifestare il proprio punto di vista, oralmente o per iscritto, con un periodo di riflessione sufficiente e, se del caso, avvalendosi di un'assistenza legale di sua scelta.
- 2) Se si debba modulare ovvero limitare, se del caso, tale contenuto in considerazione dell'obiettivo d'interesse generale della politica di rimpatrio esposto dalla summenzionata direttiva [2008/115].
- 3) In caso di risposta affermativa, quali adeguamenti occorra ammettere e in base a quali criteri occorra determinare questi ultimi».

IV – Il procedimento dinanzi alla Corte

20. Hanno presentato osservazioni scritte il sig. Boudjlida, il governo francese, il governo olandese e la Commissione europea. All'udienza tenutasi l'8 maggio 2014, il sig. Boudjlida, il governo francese e la Commissione hanno formulato osservazioni orali.

V – Analisi

A – Argomenti delle parti

21. Il sig. Boudjlida ritiene di non aver potuto far valere i suoi argomenti né discutere dei motivi del suo rinvio poiché la prefettura non ha adottato la sua decisione di rimpatrio nell'ambito di una procedura amministrativa in contraddittorio. Egli rileva che la decisione di rimpatrio «diventa automatica dal momento in cui la prefettura constata il soggiorno irregolare e non vi è alcuna possibilità concreta di difendersi efficacemente prima che la decisione venga adottata, vista inoltre l'immediatezza del decreto che ingiunge di lasciare il territorio, non restando in tal modo altro da fare in pratica che adire il Tribunal administratif per contestarlo successivamente».

22. Il sig. Boudjlida osserva di non essere mai stato formalmente ascoltato dai servizi del Préfet, che sono i soli competenti in materia, né sul rinnovo del suo diritto di soggiorno né su una decisione di rimpatrio. Egli ritiene che il colloquio con la polizia non gli abbia permesso di richiedere la sua ammissione al soggiorno né di far valere dinanzi ad essa i suoi argomenti contro una decisione di rimpatrio, sebbene ignorasse totalmente la decisione che l'autorità amministrativa avrebbe adottato. Il sig. Boudjlida non pensava assolutamente che una decisione di rimpatrio potesse essere adottata lo stesso giorno, senza che egli venisse ascoltato sui motivi di questa. Egli non avrebbe quindi potuto difendersi, non essendo stato ascoltato sul contenuto previsto della decisione di rimpatrio. Secondo il sig. Boudjlida, nel corso del colloquio con la polizia egli ha spiegato che era in attesa di una risposta alla sua domanda di naturalizzazione e, alla domanda che gli è stata posta se egli avrebbe accettato di

lasciare il territorio se questa fosse stata la decisione della prefettura, egli conferma di aver risposto che sarebbe stato pronto a lasciare il territorio se avesse dovuto. Egli ritiene che non vi sia nulla nell'ambito del colloquio che indichi che egli abbia potuto esercitare il diritto di esprimere le sue osservazioni e di essere ascoltato prima di una decisione di rimpatrio che sarebbe stata adottata lo stesso giorno.

23. Il sig. Boudjlida rileva che, se fosse stato informato che sarebbe stata adottata una decisione di rimpatrio, avrebbe potuto far valere dinanzi alla prefettura degli argomenti in grado di modificare tale decisione. Avrebbe potuto, aggiunge, se ne avesse avuta la possibilità prima della decisione di rimpatrio, invocare un pregiudizio sproporzionato arrecato al diritto al rispetto della sua vita privata e la violazione delle disposizioni dell'articolo L.313-11, 7°, del code de l'entrée e del séjour des étrangers e del droit d'asile (codice disciplinante l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e il diritto di asilo; in prosieguo: il «Ceseda»), vista la sua perfetta integrazione in Francia.

24. Il sig. Boudjlida osserva altresì che «si può solo constatare che l'unico colloquio di 30 minuti con la polizia non corrisponde in nulla al contenuto del diritto di essere ascoltato dall'amministrazione nel corso della procedura amministrativa, quale accolto dalla» Corte nella sua giurisprudenza. La decisione di rimpatrio sarebbe dunque stata adottata in seguito al colloquio con la polizia, senza assistenza legale e in violazione della giurisprudenza della Corte.

25. Secondo il sig. Boudjlida, il diritto ad una buona amministrazione, quale previsto in particolare dall'articolo 41, paragrafo 2, della Carta, implica, nell'ambito dell'attuazione della direttiva 2008/115, il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti sia adottata una misura individuale a lui sfavorevole. Egli ritiene che il diritto al contraddittorio debba essere definito come il diritto di ogni persona di manifestare, in modo utile ed efficace, le sue osservazioni scritte o orali nel corso di una procedura amministrativa prima dell'adozione di qualsiasi decisione in grado di arrecarle pregiudizio. Il sig. Boudjlida aggiunge che il contenuto del diritto al contraddittorio presuppone che la persona oggetto della misura sfavorevole sia messa in condizione di analizzare l'insieme degli elementi a suo carico, possa manifestare il suo punto di vista dopo un periodo adeguato di riflessione e fruendo di un'assistenza legale che possa intervenire nella fase dell'inchiesta precedente alla comunicazione degli addebiti.

26. Il governo francese ritiene che dalla formulazione stessa dell'articolo 41 della Carta risulti che quest'ultimo è diretto non già agli Stati membri, bensì unicamente alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione⁷. Esso aggiunge tuttavia che, conformemente a una giurisprudenza costante, il diritto di essere ascoltato costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che rientra non solo nel diritto a una buona amministrazione, sancito dall'articolo 41 della Carta, ma anche nel rispetto dei diritti della difesa e del diritto ad un processo equo, garantiti dagli articoli 47 e 48 della Carta. Secondo tale governo, il rispetto del diritto al contraddittorio grava dunque non solo sulle istituzioni dell'Unione, ai sensi dell'articolo 41 della Carta, ma anche, poiché costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, sulle amministrazioni di ciascuno degli Stati membri qualora queste adottino decisioni rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, e ciò anche quando la normativa applicabile non prevede espressamente una siffatta formalità⁸.

27. Il governo francese rileva che la direttiva 2008/115 verte unicamente sul rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare e, pertanto, non si prefigge l'obiettivo di armonizzare integralmente le norme nazionali sul soggiorno degli stranieri⁹. Pertanto, secondo tale governo, le modalità di esame della natura regolare o meno del soggiorno di un cittadino di un paese terzo e le modalità secondo le quali il cittadino viene, eventualmente, ascoltato nell'ambito di tale esame rientrano nel diritto nazionale degli Stati membri. Tuttavia, una volta stabilita la natura irregolare del soggiorno, l'adozione di una decisione di rimpatrio costituirebbe un obbligo per gli Stati membri in

7 — Sentenza Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punto 28).

8 — Sentenza M. (EU:C:2012:744, punti da 82 a 86).

9 — Sentenza Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, punto 28).

applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, salvo i casi specifici di cui ai paragrafi da 2 a 5 di tale articolo. Siccome la decisione di rimpatrio discende necessariamente dalla decisione che constata la natura irregolare del soggiorno della persona interessata, il governo francese ritiene che quest'ultima non debba essere ascoltata di nuovo prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio qualora, in virtù del diritto dello Stato membro interessato, essa lo sia stata nell'ambito della procedura di esame del suo diritto di soggiorno. Al contrario, esso ritiene che, se il diritto di uno Stato membro non prevede l'audizione della persona interessata nell'ambito dell'esame del suo diritto di soggiorno, quest'ultima dovrebbe essere messa in condizione di presentare le sue osservazioni prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio nei suoi confronti.

28. Il governo francese aggiunge che, come nel procedimento principale, l'adozione di una decisione di rimpatrio può seguire un controllo, operato dai servizi di polizia, di un cittadino di un paese terzo privo di titolo di soggiorno in corso di validità. In una siffatta ipotesi, l'amministrazione dovrebbe, prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio, esaminare la situazione personale dell'individuo interessato e metterlo in condizione di presentare le sue osservazioni relative ad un eventuale diritto di soggiorno. Tuttavia, la persona interessata dovrebbe essere ascoltata in condizioni che non arrechino pregiudizio all'efficacia della procedura di rimpatrio e che prendano in considerazione allo stesso tempo l'urgenza con la quale l'amministrazione deve agire e il rischio di fuga. Una siffatta audizione potrebbe avere luogo, come nel procedimento principale, quando la persona accetta di recarsi nei locali dei servizi di polizia per essere sentita sulla sua condizione. In altri casi, la verifica della condizione della persona interessata potrebbe altresì rendere necessaria la privazione temporanea della sua libertà.

29. Secondo il governo francese, se, nell'ambito della procedura del fermo di polizia come in quella di trattenimento per la verifica del diritto di soggiorno, il diritto francese prevede la possibilità di essere assistito da un avvocato, tale esigenza discende unicamente dal fatto che la persona interessata si trova in tali casi in condizione di privazione della libertà. Al contrario, il diritto di godere di un'assistenza legale di propria scelta nell'ambito della procedura amministrativa precedente all'adozione di una decisione di rimpatrio non potrebbe essere considerato come una componente del diritto al contraddittorio. Tale governo ritiene che, se l'articolo 47, paragrafo 3, della Carta prevede che a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia, dal testo stesso di tale disposizione risulta che essa si applica unicamente nell'ambito di procedimenti giurisdizionali.

30. In subordine, il governo francese propone di rispondere alla seconda e alla terza questione che la direttiva 2008/115 debba essere interpretata nel senso che il contenuto del diritto al contraddittorio può essere limitato per prendere in considerazione lo scopo di tale direttiva, che è quello di garantire in modo efficace il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi in condizione di irregolarità. Secondo tale governo, siffatte limitazioni devono essere previste dalla legge, essere necessarie e proporzionate e rispettare il contenuto essenziale del suddetto diritto.

31. Il governo olandese ritiene che stranieri come il sig. Boudjlida non traggano alcun diritto dall'articolo 41 della Carta nelle loro relazioni con uno Stato membro. A suo avviso, dalla formulazione dell'articolo 41 della Carta risulta che tale disposizione garantisce il diritto ad una buona amministrazione da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione. Tale disposizione non riguarderebbe dunque gli Stati membri¹⁰. Tuttavia, il governo olandese ritiene che il fondamento dell'articolo 41 della Carta sia un principio fondamentale di diritto dell'Unione e che, qualora l'amministrazione nazionale si proponga di adottare nei confronti di una persona una decisione che le arrechi pregiudizio, i diritti della difesa devono essere rispettati¹¹.

10 — Sentenza Cicala (EU:C:2011:868, punto 28).

11 — Sentenze Commissione/Lisrestal e a. (C-32/95, EU:C:1996:402, punto 30), e Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, punto 26).

32. Secondo il governo olandese, i diritti della difesa ricomprenderebbero in particolare il diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di un atto che arreca pregiudizio. Il contenuto di tali diritti dipenderebbe dal contesto concreto di una causa e dal contesto normativo applicabile. Esso sottolinea che un controllo di stranieri in condizione di irregolarità rientra sempre nella competenza dei servizi di polizia e/o d'immigrazione. Per tali autorità, tenuto conto degli obiettivi della direttiva 2008/115, sarebbe necessario che intervenisse un rapido chiarimento sulla natura regolare o meno del soggiorno di uno straniero e, se si tratta di soggiorno irregolare, che ad esso sia messa fine il più rapidamente possibile. La preparazione di una decisione a tal fine non dovrebbe automaticamente essere oggetto di una procedura scritta dettagliata. La decisione di rimpatrio stessa deve evidentemente essere adottata in forma scritta conformemente all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2008/115.

33. Il governo olandese rileva che una decisione di rimpatrio costituisce la prima fase della procedura di rimpatrio¹². Una decisione di rimpatrio stabilirebbe che il soggiorno di un cittadino di un paese terzo è irregolare e imporrebbe un obbligo di rimpatrio. Per quanto riguarda la determinazione della natura irregolare del soggiorno di un cittadino di un paese terzo, il governo olandese osserva che gli effetti giuridici di tale constatazione non sarebbero (particolarmente) pregiudizievoli per lo straniero interessato poiché l'irregolarità del soggiorno dello stesso sarebbe già stabilita dalla mancanza di un titolo di soggiorno valido e non deriverebbe dunque dalla decisione di rimpatrio.

34. Secondo il governo olandese, conformemente alla sentenza M. (EU:C:2012:744), le autorità competenti di uno Stato membro, nell'ambito di una procedura relativa alla natura regolare o meno del suo soggiorno in tale Stato, devono dare allo straniero la possibilità di far conoscere, in modo utile ed efficace, il suo punto di vista e prestare tutta l'attenzione necessaria alle osservazioni che egli esprime a tal proposito. Esso ritiene che, se le autorità interessate devono stabilire se uno straniero possiede o meno un titolo di soggiorno valido, esse non devono prendere in considerazione tutti i titoli di soggiorno ai quali lo straniero possa (astrattamente) avere diritto.

35. Il governo olandese rileva che l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 impone che, nei confronti di uno straniero il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro sia irregolare, sia adottata una decisione di rimpatrio. Per quanto riguarda il procedimento principale, il governo olandese sottolinea che il soggiorno del sig. Boudjlida in Francia è irregolare, poiché egli non ha presentato domanda di rinnovo della sua autorizzazione di soggiorno. Sulla base delle informazioni contenute nella decisione di rinvio, risulterebbe che, al momento dell'adozione della decisione di rimpatrio, egli non possedeva alcun titolo di soggiorno. Date le circostanze, il governo olandese ritiene che, in tale caso specifico, i diritti della difesa non siano stati violati. Tenuto conto della natura specifica della decisione di rimpatrio, lo straniero deve disporre solamente di un periodo limitato per reagire e, secondo il governo olandese, non vi sono ragioni di supporre che il periodo di riflessione sia stato troppo breve nel procedimento principale. Esso aggiunge che vi è sempre la possibilità di ricorso contro una decisione di rimpatrio. Il governo olandese aggiunge che il diritto di essere ascoltato nel corso dell'adozione di una decisione di rimpatrio non ricomprende il diritto di godere di assistenza legale gratuita.

36. La Commissione osserva che il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento è sancito dall'articolo 41 della Carta. A suo avviso, benché si sia precisato che tale articolo della Carta si applica solo alle istituzioni e agli organi dell'Unione, la Corte, nella sentenza M. (EU:C:2012:744), ha dichiarato che «è giocoforza constatare che, come emerge dalla sua stessa formulazione, tale disposizione è di applicazione generale»¹³. Essa ritiene che, quando gli Stati membri adottano decisioni di rimpatrio, essi attuino il diritto dell'Unione e siano pertanto vincolati dagli obblighi che risultano dalla Carta¹⁴.

12 — Sentenza El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punti 35 e 36).

13 — Punto 84.

14 — Sentenza Åkeberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 21).

37. La Commissione ritiene che, poiché gli Stati membri sono tenuti, in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, ad adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque straniero in condizione di irregolarità, lo scopo principale del diritto di quest'ultimo di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio è quello di far valere le sue osservazioni sulle modalità del rimpatrio o sull'applicabilità delle eccezioni previste dall'articolo 6, paragrafi da 2 a 5, della direttiva 2008/115. Lo straniero potrebbe anche fare osservazioni preventive sulla natura irregolare o meno del suo soggiorno per determinare se egli rientrava o meno nell'ambito di applicazione della procedura di rimpatrio.

38. Secondo la Commissione, poiché la direttiva 2008/115 non stabilisce pressoché alcuna norma relativa all'adozione della decisione di rimpatrio, non si può concludere che il diritto di essere ascoltato imponga l'attuazione di un procedimento in contraddittorio del tipo di quelli previsti per l'attuazione degli articoli 101 TFUE e 102 TFUE. Essa ricorda che la suddetta direttiva ha lo scopo di attuare una procedura efficace che garantisca il più rapidamente possibile il rimpatrio verso il loro paese di origine dei cittadini di paesi terzi in condizione di irregolarità. In materia di rimpatrio, il giudice nazionale dovrebbe trovare il giusto equilibrio tra la necessità di attuare «una politica di rimpatrio efficace quale elemento necessario di una politica d'immigrazione correttamente gestita»¹⁵ e il dovere degli Stati membri di provvedere «a porre fine al soggiorno irregolare dei cittadini di paesi terzi secondo una procedura equa e trasparente»¹⁶. A suo avviso, la portata del diritto al contraddittorio può essere limitata in talune circostanze, qualora rischi di ledere un interesse pubblico superiore¹⁷.

39. Analogamente alla posizione espressa dalla Corte nella sentenza M. (EU:C:2012:744, punto 95), la Commissione ritiene che il diritto di manifestare il proprio punto di vista, per iscritto o oralmente, prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio non significhi pertanto che l'autorità nazionale debba informare il destinatario della decisione che intende adottare né che debba comunicargli i motivi sui quali intende fondarla o concedergli un periodo di riflessione prima di adottare tale decisione. Lo straniero avrà la possibilità di contestare la valutazione dell'amministrazione nell'ambito di un ricorso contenzioso.

40. Secondo la Commissione, il diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio deve consentire all'amministrazione di istruire il fascicolo in modo da adottare una decisione con una piena cognizione di causa e da motivarla, affinché l'interessato possa eventualmente esercitare validamente il suo diritto di ricorso. Quanto alla questione se il diritto al contraddittorio ricomprenda quello di beneficiare di assistenza legale di propria scelta, la Commissione sottolinea che l'articolo 13, paragrafo 3, della direttiva 2008/115 prevede l'obbligo per gli Stati membri di garantire l'assistenza legale agli stranieri in condizione di irregolarità solo a partire dal momento in cui intendano avvalersi di un mezzo di ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della stessa direttiva, vale a dire «dinanzi ad un'autorità giudiziaria o amministrativa competente o a un organo competente composto da membri imparziali che offrono garanzie di indipendenza».

41. Essa rileva inoltre che, dalla decisione di rinvio, risulta che il sig. Boudjlida si trova in una condizione di soggiorno irregolare la cui conseguenza è l'adozione di una decisione di rimpatrio e che, prima dell'adozione di tale decisione, egli ha potuto manifestare oralmente le sue osservazioni sulla natura irregolare o meno del suo soggiorno, sui suoi legami familiari in Francia, sul suo percorso universitario e sulla sua integrazione nel paese, nonché su un eventuale allontanamento. Alla luce di tali principi, la Commissione ritiene che il diritto al contraddittorio sia stato apparentemente rispettato. Secondo la Commissione, spetta tuttavia al giudice nazionale valutare se la durata del

15 — Considerando 4 della direttiva 2008/115.

16 — Considerando 6 della direttiva 2008/115.

17 — Conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa M. (C-277/11, EU:C:2012:253, paragrafo 41).

colloquio sia stata sufficiente per consentire al sig. Boudjlida di formulare le sue osservazioni sull'insieme degli argomenti che sono stati trattati in modo tale che l'autorità competente abbia avuto le informazioni necessarie prima di ingiungergli di lasciare il territorio secondo le modalità stabilite dalla decisione di rimpatrio.

B – Valutazione

1. Osservazioni preliminari

42. L'ambito di applicazione della Carta, per quanto riguarda l'azione degli Stati membri, è definito dal suo articolo 51, paragrafo 1, ai sensi del quale le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente *nell'attuazione* del diritto dell'Unione.

43. Come ha statuito la Corte, l'articolo 51 «della Carta conferma pertanto la giurisprudenza della Corte relativa alla misura in cui l'operato degli Stati membri deve conformarsi alle prescrizioni derivanti dai diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione»¹⁸.

44. Infatti, aggiunge la Corte al punto 19 della sentenza Åkeberg Fransson (EU:C:2013:105) e al punto 33 della sentenza Pfleger e a. (EU:C:2014:281), «da una costante giurisprudenza della Corte risulta sostanzialmente che i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse. A tal proposito la Corte ha già ricordato che essa, per quanto riguarda la Carta, non può valutare una normativa nazionale che non si colloca nell'ambito del diritto dell'Unione. Allorché una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione di tale diritto, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi d'interpretazione necessari alla valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di detta normativa con i diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto».

45. La Corte ha statuito altresì, al punto 21 della sentenza Åkeberg Fransson (EU:C:2013:105) e al punto 34 della sentenza Pfleger e a. (EU:C:2014:281), che «di conseguenza, dato che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, non possono quindi esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione. L'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta».

46. È vero che, nonostante l'articolo 51 della Carta, all'interno del titolo rubricato «Disposizioni generali che disciplinano l'interpretazione e l'applicazione della Carta», definisca l'ambito di applicazione di questa nei confronti sia dell'Unione che degli Stati membri, l'articolo 41 della Carta sancisce il diritto di essere ascoltato solo nei confronti delle «istituzioni, organi e organismi dell'Unione»¹⁹, come ha rilevato la Corte nella sua sentenza Cicala (EU:C:2011:868, punto 28), citata dal governo francese nelle sue osservazioni scritte²⁰, senza che la Corte, tuttavia, ne facesse un argomento determinante della soluzione sostenuta in quella stessa sentenza.

18 — Sentenze Åkeberg Fransson (EU:C:2013:105, punto 18), nonché Pfleger e a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punto 32).

19 — La portata attuale dell'articolo 41 della Carta è stata dibattuta nell'ambito del presidium della convenzione che ha elaborato la Carta. Sono stati proposti emendamenti tendenti, da una parte, ad estendere e, dall'altra, a chiarire il suo ambito di applicazione, ma non sono stati accolti. V. progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – sintesi degli emendamenti proposti dal presidium (Carta 4284/00 CONVENZ 37).

20 — V. supra, paragrafo 26.

47. Non mi sembrerebbe coerente né conforme alla giurisprudenza della Corte²¹ che la formulazione dell'articolo 41 della Carta potesse così introdurre un'eccezione alla norma di cui all'articolo 51 della stessa, che consentirebbe pertanto agli Stati membri di non applicare un articolo della Carta anche nell'attuazione del diritto dell'Unione. Inoltre, esprimo la mia netta preferenza per l'applicabilità dell'articolo 41 della Carta agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione, ma in ogni modo, come rileva il governo francese, il diritto di essere ascoltato costituisce, conformemente ad una giurisprudenza costante, un principio generale del diritto dell'Unione che «rientra non solo nel diritto a una buona amministrazione, sancito dall'articolo 41 della Carta, ma anche nel rispetto dei diritti della difesa e del diritto ad un processo equo, garantiti dagli articoli 47 e 48 della Carta»²². Per questa ragione, il rispetto di tale diritto grava dunque almeno sulle autorità «di ciascuno degli Stati membri qualora queste adottino decisioni rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione»²³.

48. Come ho già rilevato al paragrafo 49 della mia presa di posizione nella causa G. e R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553), «[l']obbligo delle autorità nazionali di rispettare il diritto di essere sentiti prima dell'adozione di una qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sugli interessi di una persona è sancito da tempo da una giurisprudenza consolidata della Corte; l'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta conferma detto obbligo riconoscendogli rilevanza costituzionale».

49. Nella fattispecie, l'adozione di una decisione di rimpatrio da parte di uno Stato membro costituisce attuazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 e, pertanto, del diritto dell'Unione, ai sensi della giurisprudenza della Corte e dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Ne consegue che in una siffatta situazione, disciplinata dal diritto dell'Unione, gli Stati membri devono applicare i diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione e, tra questi, il diritto di essere ascoltato ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto ad esso lesivo²⁴.

50. Una siffatta decisione di rimpatrio, quale definita dall'articolo 3, paragrafo 4, e menzionata all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, costituisce un atto lesivo nei confronti del suo destinatario. Con tale decisione, uno Stato membro dichiara l'irregolarità del soggiorno di un cittadino di paesi terzi e impone o attesta l'obbligo di rimpatrio²⁵.

51. Il considerando 6 della direttiva 2008/115 precisa che, quando gli Stati membri adottano decisioni di rimpatrio, devono farlo secondo una procedura equa e trasparente.

21 — V. sentenza N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punti 49 e 50).

22 — V. osservazioni del governo francese al paragrafo 26 delle presenti conclusioni.

23 — Idem.

24 — Sentenza Sopropé (EU:C:2008:746, punto 36).

25 — V. articoli 3, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/115.

52. Tuttavia, la direttiva 2008/115 non istituisce una procedura specifica per ascoltare un cittadino di un paese terzo prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio²⁶. Le garanzie procedurali previste dal capo III della direttiva 2008/115 riguardano solo la forma della decisione di rimpatrio (articolo 12)²⁷, i mezzi di ricorso (articolo 13) e le garanzie prima del rimpatrio (articolo 14).

53. Ciò posto, conformemente alla giurisprudenza della Corte, il rispetto del diritto di essere ascoltato si impone quand'anche la normativa applicabile non preveda espressamente siffatta formalità²⁸.

54. Ne consegue che le condizioni alle quali devono essere garantiti il rispetto dei diritti della difesa dei cittadini di paesi terzi in condizione di irregolarità e le conseguenze della violazione di tali diritti rientrano nella sfera del diritto nazionale purché i provvedimenti adottati in tal senso non siano più sfavorevoli di quelli di cui beneficiano i singoli in situazioni di diritto nazionale comparabili (principio di equivalenza) e non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)²⁹.

55. Orbene, come ha statuito la Corte nella sentenza M. (EU:C:2012:744, punto 87 e giurisprudenza citata), «[i]l diritto al contraddittorio garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il suo punto di vista durante il procedimento amministrativo prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi». La Corte, nella stessa sentenza, aggiunge che «[i]l citato diritto implica anche che l'amministrazione competente presti tutta l'attenzione necessaria alle osservazioni della persona coinvolta esaminando, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi rilevanti della fattispecie e motivando sufficientemente la sua decisione»³⁰.

56. Di conseguenza, l'autonomia procedurale degli Stati membri connessa all'assenza di una procedura specifica nella direttiva 2008/115 non può avere l'effetto che un cittadino di un paese terzo sia privato del diritto di essere ascoltato dall'autorità nazionale competente prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio.

26 — È sorprendente l'assenza di una siffatta procedura specifica nella direttiva 2008/115 alla luce dell'impatto rilevante che una decisione di rimpatrio può avere sulla vita di un essere umano, quando una siffatta procedura è stata messa a punto per garantire il rispetto del diritto di essere ascoltato in materia di diritti doganali e di concorrenza! In relazione ai diritti doganali, v. articolo 22, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU L 269, pag. 1, e rettifica in GU 2013, L 287, pag. 90), e le mie conclusioni nella causa Kamino International Logistics e Datema Hellman Worldwide Logistics (C-129/13 e C-130/13, EU:C:2014:94, paragrafi da 51 a 57). In relazione al diritto della concorrenza, l'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [81 CE] e [82 CE] (GU 2003, L 1, pag. 1), dispone che, «[p]rima di adottare qualsiasi decisione prevista dagli articoli 7, 8, 23 e 24, paragrafo 2, la Commissione dà modo alle imprese e associazioni di imprese oggetto del procedimento avviato dalla Commissione di essere sentite relativamente agli addebiti su cui essa si basa. La Commissione basa le sue decisioni solo sugli addebiti in merito ai quali le parti interessate sono state poste in condizione di essere sentite. I ricorrenti sono strettamente associati al procedimento». Il corsivo è mio.

27 — L'articolo 12, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2008/115 prevede che «[l]e decisioni di rimpatrio (...) sono adottate in forma scritta, sono motivate in fatto e in diritto e contengono informazioni sui mezzi di ricorso disponibili».

28 — V. sentenza M. (EU:C:2012:744, punto 86).

29 — V. sentenza G. e R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punto 35). L'obbligo degli Stati membri di rispettare il principio di effettività viene riaffermato dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE secondo il quale essi «stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

30 — Sentenza M. (EU:C:2012:744, punto 88 e giurisprudenza citata).

57. L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette, tuttavia, limitazioni all'esercizio dei diritti ivi proclamati, purché la limitazione interessata sia prevista dalla legge, rispetti il contenuto essenziale del diritto fondamentale di cui trattasi e, in ossequio al principio di proporzionalità, sia necessaria e corrisponda effettivamente ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione europea³¹. Ne consegue che i diritti della difesa non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni a talune condizioni³².

58. Prima di esaminare più concretamente l'applicazione di tali principi alle circostanze del procedimento principale, ritengo che sia utile ricordare che lo scopo del diritto di essere ascoltato sancito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta è, da una parte, quello di consentire l'istruzione della pratica e l'accertamento dei fatti il più precisamente e correttamente possibile e, dall'altra, quello di assicurare una protezione effettiva dell'interessato³³. Tale disposizione mira, in particolare, a garantire che qualsiasi decisione che abbia un effetto sfavorevole nei confronti di una persona sia adottata con piena cognizione di causa.

2. Sulla prima questione pregiudiziale

59. La presente questione riguarda gli elementi che devono fare parte del diritto di essere ascoltato quale prescritto dalla giurisprudenza della Corte e sancito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta nell'ambito dell'adozione di una decisione di rimpatrio e, più in particolare, la conformità o meno con tali requisiti dell'audizione del sig. Boudjlida da parte dei servizi di polizia di frontiera il 15 gennaio 2013.

a) Le considerazioni generali

60. L'audizione dell'interessato mira non solo a garantire che una decisione sfavorevole sia adottata con piena cognizione di causa³⁴, ma deve altresì consentire all'amministrazione di rispettare il suo obbligo di motivare adeguatamente le proprie decisioni³⁵. Una motivazione adeguata consente, da una parte, all'interessato di conoscere le giustificazioni della decisione di rimpatrio adottata al fine di difendere i suoi diritti in caso di ricorso contro tale decisione e, dall'altra, all'autorità o all'organo di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 di esercitare il suo controllo sulla legittimità della decisione.

61. Ciò detto, il diritto di chiunque di essere ascoltato prima che venga adottata nei suoi confronti una misura individuale che gli rechi pregiudizio deve essere distinto dalla questione della proporzionalità o della legittimità di tale misura, dal momento che il diritto al contraddittorio non implica il diritto di ottenere una decisione favorevole. Infatti, la verifica del rispetto del diritto al contraddittorio non riguarda il merito della decisione di rimpatrio. Si tratta quindi di due motivi distinti che possono essere invocati nell'ambito di un ricorso quale quello previsto dall'articolo 13 della direttiva 2008/115³⁶.

31 — V., in tal senso, sentenze Commissione e a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 101), nonché Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, punto 34).

32 — V. sentenza Dokter e a. (EU:C:2006:408, punto 75). V., altresì, sentenza G. e R. (EU:C:2013:533, punto 36), in cui la Corte ha affermato in diritto che, se è vero che gli Stati membri possono consentire che l'esercizio dei diritti della difesa dei tali cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare avvenga secondo le stesse modalità previste per la disciplina delle situazioni interne, tali modalità devono essere nondimeno conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, non compromettere l'effetto utile della direttiva 2008/115.

33 — V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa M. (EU:C:2012:253, paragrafi 35 e 36).

34 — V. supra, paragrafo 58.

35 — V. articoli 12, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 e 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta.

36 — V., per analogia, sentenza Solvay/Commissione (C-455/11 P, EU:C:2013:796, punto 89 e giurisprudenza citata).

62. Inoltre, le modalità del diritto di essere ascoltato nell'ambito dell'adozione di una decisione di rimpatrio non possono essere decontestualizzate dallo scopo della direttiva 2008/115, che mira a fissare «norme chiare, trasparenti ed eque *per definire una politica di rimpatrio efficace* quale elemento necessario di una politica d'immigrazione correttamente gestita»³⁷.

63. A tal proposito, è opportuno ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, una volta constatata l'irregolarità del soggiorno, le autorità nazionali competenti devono, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva, e fatte salve le eccezioni previste dall'articolo 6, paragrafi da 2 a 5, di quest'ultima, emanare una decisione di rimpatrio³⁸.

64. Alla luce di tale obbligo degli Stati membri, ritengo, come la Commissione, che la finalità del diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio sia quella di ascoltare l'interessato sulla regolarità del suo soggiorno, sull'eventuale applicazione delle eccezioni previste dall'articolo 6, paragrafi da 2 a 5, della suddetta direttiva e sulle modalità del suo rimpatrio. Inoltre, ritengo che, in applicazione dell'articolo 5, della direttiva 2008/115, rubricato «Non-refoulement, interesse superiore del bambino, vita familiare e condizioni di salute», quando gli Stati membri attuano la suddetta direttiva, essi devono, da una parte, tenere nella debita considerazione l'interesse superiore del bambino, la vita familiare, le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato e, dall'altra, rispettare il principio di non-refoulement. Ne consegue che, qualora l'autorità nazionale competente intenda adottare una decisione di rimpatrio, tale autorità deve necessariamente rispettare gli obblighi imposti dall'articolo 5 della direttiva 2008/115 e ascoltare l'interessato a tal proposito.

65. Spetta peraltro all'interessato cooperare con l'autorità nazionale competente nel corso della sua audizione al fine di fornirle tutte le informazioni pertinenti sulla sua situazione personale e familiare e, in particolare, quelle che militano contro l'adozione di una decisione di rimpatrio, fermo restando che, in tale fase, la questione della natura regolare o meno del soggiorno dell'interessato non si pone neanche, se quest'ultimo non ha neanche intrapreso le iniziative adeguate per ottenere il diritto di soggiorno nello Stato interessato.

b) Le modalità del diritto di essere ascoltato

66. Il giudice del rinvio, nelle sue questioni e nella sua decisione di rinvio, evoca in particolare la possibilità per lo straniero di analizzare l'insieme degli elementi posti a suo carico, il che presuppone i) che l'amministrazione nazionale glieli comunichi previamente e gli conceda un periodo di riflessione sufficiente prima dell'audizione, ii) il diritto dello straniero di beneficiare dell'assistenza legale di sua scelta e iii) la durata di tale audizione. È stato evocato altresì iv) il periodo di 30 giorni accordato al sig. Boudjlida per lasciare la Francia.

37 — Considerando 4 della direttiva 2008/115. (Il corsivo è mio).

38 — V., in tal senso, sentenze Ed Dridi (EU:C:2011:268, punto 35) e Achughbabian (EU:C:2011:807, punto 31). Infatti, la direttiva 2008/115 verte unicamente sul rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare e, pertanto, non si prefigge l'obiettivo di armonizzare integralmente le norme degli Stati membri sul soggiorno degli stranieri. Sentenze Achughbabian (EU:C:2011:807, punto 28) e Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, punto 31).

i) La previa comunicazione degli argomenti dell'amministrazione e il periodo di riflessione

67. In mancanza di disposizioni del diritto dell'Unione che istituiscano una procedura specifica per garantire ai cittadini di paesi terzi in condizione di irregolarità il diritto di essere ascoltati prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio³⁹, ritengo che l'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta non possa essere interpretato nel senso che l'autorità nazionale competente sia tenuta, prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio, a comunicare gli elementi sui quali essa intende basare tale decisione e a sollecitare su tale punto le osservazioni dell'interessato dopo un periodo di riflessione⁴⁰.

68. La direttiva 2008/115 non istituisce alcuna procedura in contraddittorio di tale natura.

69. Deve tuttavia essere ammessa un'eccezione a quanto detto nel caso in cui il cittadino di un paese terzo non possa ragionevolmente prevedere gli elementi che potrebbero essere posti a suo carico o possa ragionevolmente contestarli solo dopo talune verifiche o azioni in vista, in particolare, dell'ottenimento di documenti giustificativi.

70. Per quanto riguarda il procedimento principale, dal verbale del suo colloquio con i servizi di polizia di frontiera risulta che, il 15 gennaio 2013, il sig. Boudjlida è stato invitato a presentarsi nei locali della polizia, lo stesso giorno 15 gennaio 2013 o la mattina del 16 gennaio 2013, per «esaminare il [suo] diritto di soggiorno». Egli ha deciso, di sua volontà, di presentarsi il 15 gennaio 2013. Ne consegue che egli ha altresì deciso di non approfittare del periodo di riflessione di un giorno che gli era stato offerto dalla polizia, né d'altronde di richiedere assistenza legale.

71. Dallo stesso verbale dell'audizione del sig. Boudjlida, risulta che egli sapeva che il suo «titolo di soggiorno era scaduto» e che non poteva ignorare che il suo soggiorno in Francia fosse irregolare vista la mancanza di domanda di rinnovo del suo titolo di soggiorno, che era scaduto il 31 ottobre 2012. Inoltre, la polizia l'ha informato, in maniera esplicita, del fatto che egli poteva essere oggetto di una decisione di rimpatrio e gli ha chiesto se avrebbe accettato di lasciare la Francia, qualora nei suoi confronti venisse adottata una decisione in tal senso. Il sig. Boudjlida ha risposto a tale domanda «evidentemente», aggiungendo che «[egli] accetta di aspettare nei locali d'attesa la risposta della prefettura di Pau che può invitar[lo] a lasciare il territorio, destinar[lo] ad un centro di trattenimento o invitar[lo] a regolarizzare la [sua] situazione».

72. Di conseguenza, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, il sig. Boudjlida è stato informato del motivo dell'audizione in questione e conosceva l'argomento sul quale sarebbe stato sentito e le eventuali conseguenze di tale audizione. Inoltre, fatta salva la stessa verifica, tale audizione riguardava chiaramente le informazioni pertinenti e necessarie ai fini dell'attuazione della direttiva 2008/115, nel rispetto del diritto dell'interessato al contraddittorio.

73. Infatti, nel corso del suo colloquio con la polizia, il sig. Boudjlida è stato sentito, *in particolare*, sulla sua identità, sulla sua cittadinanza, sul suo stato civile, sull'irregolarità del suo soggiorno in Francia, sulle azioni amministrative che aveva intrapreso per tentare di regolarizzare il suo soggiorno, sulla durata totale del suo soggiorno in Francia, sui suoi precedenti titoli di soggiorno, sul suo percorso scolastico e professionale, sulle sue risorse, sulla sua situazione familiare in Francia e in Algeria. Infine, i servizi di polizia gli hanno chiesto se avrebbe accettato «di lasciare il territorio francese se questa fosse la decisione della prefettura di Pau»⁴¹.

39 — V. supra, paragrafo 52.

40 — V., per analogia, sentenza M. (EU:C:2012:744, punti 60 e 61).

41 — V. supra, paragrafo 71.

ii) Il diritto all'assistenza legale

74. Il diritto all'assistenza legale è previsto, in applicazione dell'articolo 13 della direttiva 2008/115, solo dopo l'adozione di una decisione di rimpatrio⁴² e nell'ambito di un ricorso per impugnare tale decisione⁴³. A talune condizioni, su domanda deve essere accordata l'assistenza legale gratuita⁴⁴.

75. Ciò posto, a nessuno può essere impedito di fare ricorso, a sue spese, all'assistenza legale nel corso del colloquio con le autorità nazionali competenti, purché l'esercizio di tale diritto non influisca sul regolare svolgimento della procedura e non comprometta l'attuazione efficace della direttiva 2008/115. Nel corso della sua audizione, il sig. Boudjlida non ha chiesto di fare ricorso all'assistenza legale.

iii) La durata dell'audizione

76. Il sig. Boudjlida e la Commissione rilevano la breve durata, vale a dire 30 minuti, dell'audizione in questione nel procedimento principale. Non ritengo che la durata dell'audizione sia determinante. Ciò che conta è sapere se il sig. Boudjlida sia stato ascoltato in modo sufficiente sulla regolarità del suo soggiorno e sulla sua situazione personale⁴⁵, e ciò mi sembra che risulti dai paragrafi da 70 a 73 delle presenti conclusioni.

iv) Il periodo accordato per lasciare il territorio francese

77. A tal proposito, rilevo che l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 prevede, in particolare, «per la partenza volontaria un periodo congruo di durata compresa tra sette e trenta giorni». Inoltre, in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2008/115, gli Stati membri devono prorogare, «ove necessario», «il periodo per la partenza volontaria per un periodo congruo, tenendo conto delle circostanze specifiche del caso individuale, quali la durata del soggiorno, l'esistenza di bambini che frequentano la scuola e l'esistenza di altri legami familiari e sociali».

78. Dal verbale dell'audizione del sig. Boudjlida, risulta che egli è stato ascoltato, in particolare, sulla durata del suo soggiorno in Francia, sui suoi studi in Francia e sui suoi legami familiari in Francia. Ritengo, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, che egli sia stato ascoltato sull'eventuale applicazione dei criteri che consentono di prorogare il periodo per la partenza previsto dall'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2008/115. Quanto all'adeguatezza del periodo per la partenza accordato al sig. Boudjlida alla luce, in particolare, delle sue osservazioni nel corso della sua audizione da parte della polizia, è giocoforza constatare che tale valutazione riguarda la legittimità della misura nel merito⁴⁶.

42 — Se del caso, le decisioni connesse al rimpatrio di cui all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, vale a dire le decisioni di divieto d'ingresso e le decisioni di allontanamento.

43 — Occorre sottolineare che il sig. Boudjlida non era oggetto di un procedimento penale nella causa principale e non era in stato di fermo di polizia o privato della sua libertà nel corso della sua audizione da parte della polizia. Va rilevato che, in applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari (GU L 294, pag. 1), «[g]li indagati e gli imputati si avvalgono di un difensore» «prima che essi siano interrogati dalla polizia». In applicazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2013/48, gli Stati membri devono mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a tale direttiva entro il 27 novembre 2016.

44 — V. articolo 13, paragrafo 4, della direttiva 2008/115. In applicazione dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2008/115, gli Stati membri possono introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli agli interessati, purché compatibili con le norme stabilite nella direttiva 2008/115.

45 — V. supra, paragrafo 64.

46 — V. supra, paragrafo 61.

79. Alla luce di tutti gli elementi che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere come segue alla prima questione pregiudiziale:

- il diritto di un cittadino di un paese terzo in condizione di irregolarità di essere sentito prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio nei suoi confronti impone all'autorità nazionale competente di sentire l'interessato sulla regolarità del suo soggiorno, sull'eventuale applicazione dell'articolo 5 della direttiva 2008/115 nonché sulle eccezioni previste dall'articolo 6, paragrafi da 2 a 5, della suddetta direttiva e sulle modalità del suo rimpatrio;
- per contro, salvo che il cittadino di un paese terzo non potesse ragionevolmente attendersi l'eventuale adozione di una decisione di rimpatrio o prevedere gli elementi che potevano essere posti a suo carico, il che l'avrebbe obbligato ad intraprendere talune iniziative di verifica o a procurarsi documenti giustificativi, il diritto dell'Unione non impone all'autorità nazionale competente di avvertire tale soggetto, prima dell'audizione predisposta in vista dell'adozione di tale decisione, del fatto che essa intende adottare una decisione di rimpatrio, né di comunicargli gli elementi sui quali essa intende basare la stessa, né di concedergli un periodo di riflessione prima di sollecitare le sue osservazioni;
- sebbene, prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio da parte dell'autorità amministrativa nazionale competente, il cittadino di un paese terzo possa fare ricorso all'assistenza legale nel corso della sua audizione da parte delle autorità nazionali competenti, purché l'esercizio di tale diritto non influisca sul regolare svolgimento della procedura e non comprometta l'efficace attuazione della direttiva 2008/115, il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri di farsi carico di tale assistenza nell'ambito dell'assistenza legale gratuita.

3. Sulla seconda e sulla terza questione pregiudiziale

80. Con tali questioni, il giudice del rinvio interroga la Corte sulla questione se, ed eventualmente secondo quali criteri, sia necessario modulare ovvero limitare il diritto di un cittadino di un paese terzo in condizione di irregolarità di essere ascoltato in applicazione dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio nei suoi confronti, in considerazione dell'obiettivo d'interesse generale della politica di rimpatrio esposto dalla summenzionata direttiva 2008/115.

81. Alla luce della mia risposta alla prima questione, rispondo negativamente alla seconda e alla terza questione pregiudiziale.

VI – Conclusioni

82. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere come segue alle questioni poste dal Tribunal administratif de Pau:

- 1) Il diritto di un cittadino di un paese terzo in condizione di irregolarità di essere sentito prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio nei suoi confronti impone all'autorità nazionale competente di sentire l'interessato sulla regolarità del suo soggiorno, sull'eventuale applicazione dell'articolo 5 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nonché sulle eccezioni previste dall'articolo 6, paragrafi da 2 a 5, della suddetta direttiva e sulle modalità del suo rimpatrio.

Per contro, salvo che il cittadino di un paese terzo non potesse ragionevolmente attendersi l'eventuale adozione di una decisione di rimpatrio o prevedere gli elementi che potevano essere posti a suo carico, il che l'avrebbe obbligato ad intraprendere talune iniziative di verifica o a procurarsi documenti giustificativi, il diritto dell'Unione non impone all'autorità nazionale competente di avvertire tale soggetto, prima dell'audizione predisposta in vista dell'adozione di tale decisione, del fatto che essa intende adottare una decisione di rimpatrio, né di comunicargli gli elementi sui quali essa intende basare la stessa, né di concedergli un periodo di riflessione prima di sollecitare le sue osservazioni.

Sebbene, prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio da parte dell'autorità amministrativa nazionale competente, il cittadino di un paese terzo possa fare ricorso all'assistenza legale nel corso della sua audizione da parte delle autorità nazionali competenti, purché l'esercizio di tale diritto non influisca sul regolare svolgimento della procedura e non comprometta l'efficace attuazione della direttiva 2008/115, il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri di farsi carico di tale assistenza nell'ambito dell'assistenza legale gratuita.

- 2) Non è necessario modulare ovvero limitare altrimenti il contenuto del diritto di essere ascoltato in considerazione dell'obiettivo d'interesse generale della direttiva 2008/115.