



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 5/2015

2. LA CORTE DI GIUSTIZIA SI PRONUNCIA SULLA COMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO UE DI UNA NORMATIVA NAZIONALE (ITALIANA) CHE PREVEDE UNA PENA DETENTIVA PER I CITTADINI DI PAESI TERZI CHE, DOPO UN PRIMO RIMPATRIO PERCHÉ IRREGOLARI, TRASGREDISCONO IL DIVIETO DI REINGRESSO NEL TERRITORIO DELLO STESSO STATO MEMBRO.

[Celaj \(Causa C-290/14\) sentenza della Corte di giustizia \(Quarta Sezione\) dell'1 ottobre 2015 \(ECLI:EU:C:2015:640\)](#)

Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Direttiva 2008/115/CE – Rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Decisione di rimpatrio corredata di un divieto di ingresso per un periodo di tre anni – Violazione del divieto di ingresso – Cittadino di un paese terzo allontanato in precedenza – Pena detentiva in caso di reingresso illecito nel territorio nazionale – Compatibilità.

La direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, deve essere interpretata nel senso che non osta, in linea di principio, ad una normativa di uno Stato membro che prevede l'irrogazione di una pena detentiva ad un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare il quale, dopo essere ritornato nel proprio paese d'origine nel quadro di un'antecedente procedura di rimpatrio, rientri irregolarmente nel territorio del suddetto Stato trasgredendo un divieto di ingresso.

La sentenza oggetto del presente commento si colloca all'interno della ricca giurisprudenza UE riguardante l'interpretazione della [direttiva 2008/115/CE](#) del Parlamento 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. La pronuncia in oggetto concerne, in particolare, la possibilità per gli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri di poter irrogare delle pene detentive nei confronti di cittadini di Stati terzi la cui permanenza nel territorio di uno degli Stati membri è irregolare. La compatibilità con il diritto UE di tali pene detentive è già stata oggetto di precedenti pronunce da parte della Corte di giustizia, in particolare nella sentenza del 28

aprile 2011, Causa C-61/11 PPU, [El Dridi](#) (ECLI:EU:C:2011:268) e nella sentenza del 6 dicembre 2011, Causa C-329/11, [Achughbaban](#) (ECLI:EU:C:2011:807), nonché nella sentenza del 6 dicembre 2012, Causa C-430/11, [Sagor](#) (ECLI:EU:C:2012:777) e nella sentenza del 19 settembre 2013, Causa C-297/12, [Filev e Osmani](#) (ECLI:EU:C:2013:569). Nella sentenza *El Dridi*, nello specifico, anch'essa concernente, peraltro, l'ordinamento giuridico italiano, come nella causa oggetto del presente commento, il giudice UE aveva affermato che il Testo Unico sull'Immigrazione (TUI), nella versione allora vigente, prevedendo una sanzione di tipo penale per contrastare l'immigrazione irregolare, poteva dirsi legittimo nella misura in cui non ritardasse o impedisse l'esecuzione del rimpatrio, obiettivo primario della direttiva 2008/115. Di conseguenza, le norme di quest'ultima, in particolare gli articoli 15 e 16, relativi alle condizioni e le modalità del trattenimento, ostavano, secondo la Corte, a una normativa nazionale che sanzionava con la reclusione la permanenza ingiustificata di un cittadino di un paese terzo, oggetto di un ordine di allontanamento, nel territorio dello Stato membro. Nella successiva sentenza *Achughbaban*, tuttavia, il giudice UE è sembrato precisare, per certi versi mitigare, quanto affermato nella precedente sentenza *El Dridi* in relazione all'incompatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale che sanziona con la reclusione la permanenza ingiustificata dello straniero nel territorio dello Stato. Nella sentenza *Achughbaban*, infatti, non è stata esclusa la compatibilità con il diritto UE di tali norme nei casi in cui lo straniero protragga il proprio soggiorno irregolare nello Stato membro in questione senza un giustificato motivo preclusivo del rimpatrio, a condizione però che gli sia stata correttamente applicata la procedura di rimpatrio prevista dalla direttiva, senza però riuscire a realizzare l'obiettivo dell'allontanamento. Di conseguenza, secondo la Corte, la pena detentiva era da considerarsi illegittima se applicata prima della procedura di rimpatrio; era, invece, conforme alla direttiva 2008/115 se applicata dopo l'infruttuoso esperimento dei tentativi di allontanamento. Un'ulteriore precisazione di tale linea giurisprudenziale si è avuta anche con la successiva sentenza *Sagor*, in cui il giudice UE ha affermato che la mera apertura di un procedimento penale non era idonea ad ostacolare il rimpatrio se la sanzione penale in questione avesse avuto un carattere esclusivamente pecuniario, legittimando così l'eventuale sanzione penale non detentiva anche prima dell'effettivo allontanamento del cittadino di Stato terzo. Nella sentenza *Filev e Osmani*, invece, la Corte di giustizia si è espressa per la prima volta sul divieto di ingresso, la cui durata ordinaria non può comunque superare i cinque anni, dichiarando così l'incompatibilità della legge tedesca con la direttiva 2008/115, visto che la prima prevedeva un divieto di ingresso illimitato.

La sentenza nella causa *Celaj* si colloca all'interno di tale linea giurisprudenziale, concernente ancora una volta la possibilità per un ordinamento giuridico nazionale di poter irrogare delle pene detentive nei confronti di cittadini di Stati terzi la cui permanenza nel territorio di uno degli Stati membri è irregolare. Nella causa di specie, tuttavia, i fatti concernono la violazione di un divieto di ingresso nel territorio di uno Stato membro a seguito di una precedente decisione di rimpatrio adottata nei confronti di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel territorio dell'UE era irregolare. Proprio in virtù di tali fatti, il Tribunale di Firenze ha deciso di sospendere il procedimento e sottoporre alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale se le disposizioni della direttiva 2004/115 ostino a norme nazionali che prevedano la pena della reclusione fino a quattro anni per un cittadino di un paese terzo che, dopo essere stato rimpatriato, abbia fatto nuovamente ingresso nel territorio dello Stato in violazione di un legittimo divieto di reingresso, senza che tale

cittadino sia stato previamente sottoposto alle misure coercitive previste dalla direttiva 2008/115 ai fini del suo pronto ed efficace allontanamento.

La Corte di giustizia, nel rispondere ai giudici italiani, premette che la direttiva 2008/115 non si prefigge l'obiettivo di armonizzare le norme degli Stati membri sul soggiorno degli stranieri, limitandosi unicamente a disciplinare il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Conseguentemente, la direttiva in questione non vieta, in linea di principio, che l'ordinamento giuridico di uno Stato membro qualifichi come reato il reingresso illegale di un cittadino di un paese terzo in violazione di un divieto di ingresso e preveda sanzioni penali per scoraggiare e reprimere la commissione di una siffatta infrazione (punto 20 della sentenza). Allo stesso tempo, però, la stessa Corte ricorda anche che uno Stato membro non possa applicare una disciplina penale idonea a compromettere il conseguimento delle finalità perseguite dalla direttiva 2008/115, privando così quest'ultima del suo effetto utile.

La Corte di giustizia, a questo punto, richiamando le ipotesi in cui gli Stati membri hanno la possibilità, e talvolta l'obbligo, di corredare le decisioni di rimpatrio di un divieto d'ingresso, ai sensi dell'articolo 11, par. 1, della direttiva 2008/115, ha sottolineato espressamente che, in virtù del considerando 14 del preambolo della direttiva in questione, il divieto di reingresso è diretto a conferire una dimensione europea agli effetti delle misure nazionali di rimpatrio; andrebbe aggiunto, infatti, che lo stesso divieto in questione sarebbe destinato ad applicarsi a tutto il territorio dell'Unione. Sulla base di tali considerazioni, la Corte ha rilevato che la direttiva 2008/115 non osterebbe, in linea di principio, alla facoltà, per gli Stati membri, di adottare una normativa che sanzioni penalmente il reingresso illegale di un cittadino di un paese terzo; sebbene debba comunque affermarsi che le norme della direttiva in questione sarebbero compromesse se lo Stato membro interessato anteponesse all'esecuzione della decisione di rimpatrio un procedimento penale idoneo a condurre alla reclusione, in quanto un tale procedimento rischierebbe di ritardare l'allontanamento, obiettivo principale quest'ultimo della direttiva in oggetto. Nonostante ciò, la Corte di giustizia ha evidenziato che le circostanze della causa principale fossero differenti rispetto a quest'ultima ipotesi, in quanto il procedimento penale dinanzi al giudice del rinvio riguardava la situazione di un cittadino di un paese terzo, il cui soggiorno era irregolare in conseguenza della trasgressione del divieto di reingresso, e nei confronti del quale erano a suo tempo state applicate le norme e le procedure previste dalla direttiva 2008/115 per mettere fine al suo primo soggiorno irregolare nel territorio dello Stato membro in questione (punto 27 della sentenza).

Secondo la Corte, quindi - e a differenza di quanto affermato dall'AG Szpunar nelle sue [conclusioni](#) nella presente causa - le circostanze di cui al procedimento principale si distinguerebbero nettamente da quelle oggetto delle già ricordate sentenze *El Dridi* e *Achughbaban*, in cui i cittadini di paesi terzi irregolari erano oggetto di un primo procedimento di rimpatrio. Lo stesso giudice UE ha voluto ulteriormente suffragare le conclusioni cui è giunto nella causa di specie, affermando come la Corte avesse già statuito, nella sentenza *Achughbaban*, che la direttiva 2008/115 non ostava all'irrogazione di sanzioni penali a cittadini di paesi terzi cui fosse stata applicata la procedura di rimpatrio prevista dalla direttiva stessa ma soggiornassero ancora in modo irregolare nel territorio di uno Stato membro senza un giustificato motivo che ne precludesse il rimpatrio (punto 29 della sentenza). Secondo la stessa Corte, infatti, se si sostiene quanto appena affermato richiamando la sentenza *Achughbaban*, non può non altrettanto sostenersi che la direttiva 2008/115 non precluda, *a fortiori*, neanche la facoltà degli Stati membri di prevedere

sanzioni penali a carico dei cittadini di Stati terzi destinatari di una precedente decisione di rimpatrio, perché irregolari, ma che entrano nuovamente nel territorio di uno Stato membro trasgredendo un divieto di reingresso, purché quest'ultimo, però, sia conforme all'articolo 11, della direttiva 2008/115, e quindi rientri all'interno di una delle fattispecie ivi espressamente previste per l'adozione di un divieto di reingresso, circostanza questa peraltro che competerebbe comunemente al giudice del rinvio accertare.

La sentenza in oggetto è chiaramente destinata a sollevare delle perplessità sia in dottrina sia negli operatori del diritto a livello nazionale ed internazionale, non solo perché ci si trova dinanzi ad una non inconsueta ma quanto mai rara sentenza che va nella direzione opposta rispetto alle conclusioni dell'AG, ma soprattutto perché tratta d'una decisione non molto articolata nelle sue motivazioni. Infatti, nonostante il più o meno apparente scostamento dalla precedente giurisprudenza interpretativa riguardante la direttiva 2008/115, la Corte non sembra fornire particolari riflessioni a sostegno del proprio cambiamento giurisprudenziale, se non l'affermazione che i fatti sottostanti siano diversi e che il divieto di reingresso conferirebbe una dimensione europea agli effetti delle misure nazionali di rimpatrio. Detto ciò, chiaramente, non si intende esprimere scetticismo nei confronti dei risultati cui è giunto il giudice UE, sebbene susciti qualche perplessità il modo in cui sia giunto ad essi. Invero, i fatti sottostanti la sentenza in oggetto sono certamente non del tutto coincidenti con quelli oggetto delle sentenze precedenti, ma proprio per tale ragione ci si sarebbe attesi una maggiore articolazione delle motivazioni. La speranza è che tali attese possano presto o tardi essere soddisfatte, a tutto vantaggio di coloro che dovranno applicare ed interpretare tali norme.

MICHELE MESSINA