Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

23 aprile 2015*

«Rinvio pregiudiziale — Spazio di libertà, sicurezza e giustizia — Direttiva 2008/115/CE — Norme e procedure comuni in materia di rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare — Articoli 6, paragrafo 1, e 8, paragrafo 1 — Normativa nazionale che impone, in caso di soggiorno irregolare, a seconda delle circostanze, o un'ammenda o l'allontanamento»

Nella causa C-38/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Spagna), con decisione del 17 dicembre 2013, pervenuta in cancelleria il 27 gennaio 2014, nel procedimento

Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjería

contro

Samir Zaizoune,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da L. Bay Larsen (relatore), presidente di sezione, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan e A. Prechal, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 9 dicembre 2014,

considerate le osservazioni presentate:

— per il governo spagnolo, da A. Rubio González, in qualità di agente;

— per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da S. Pardo Quintillán e M. Condou-Durande, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: lo spagnolo.

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte, in particolare, sull'interpretazione degli articoli 6, paragrafo 1, e 8, paragrafo 1, 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 (GU L 348, pag. 98).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento avviato a carico del sig. Zaizoune in merito al suo soggiorno irregolare nel territorio spagnolo.

Contesto normativo

La direttiva 2008/115

3 I considerando 2 e 4 della direttiva 2008/115 così recitano:

«(2) Il Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004 ha sollecitato l'istituzione di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità.

(…)

(4) Occorrono norme chiare, trasparenti ed eque per definire una politica di rimpatrio efficace quale elemento necessario di una politica d'immigrazione correttamente gestita».

4 L'articolo 1 della direttiva 2008/115, intitolato «Oggetto», prevede quanto segue:

«La presente direttiva stabilisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo».

5 L'articolo 3 di tale direttiva definisce diversi termini ai fini di quest'ultima. In tal senso, al punto 4 di detto articolo, la «decisione di rimpatrio» è definita come «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».

6 Al punto 5 di detto articolo, si intende per «allontanamento» «l'esecuzione dell'obbligo di rimpatrio, vale a dire il trasporto fisico fuori dallo Stato membro».

7 L'articolo 4 della direttiva 2008/115, intitolato «Disposizioni più favorevoli», così dispone ai suoi paragrafi 2 e 3:

«2. La presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni più favorevoli ai cittadini di paesi terzi previste dall'acquis comunitario in materia di immigrazione e di asilo.

3. La presente direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli alle persone cui si applica, purché compatibili con le norme in essa stabilite».

8 Ai sensi dell'articolo 6 di tale direttiva, intitolato «Decisione di rimpatrio»:

«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.

2. Un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare e che è in possesso di un permesso di soggiorno valido o di un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare rilasciati da un altro Stato membro deve recarsi immediatamente nel territorio di quest'ultimo. In caso di mancata osservanza di questa prescrizione da parte del cittadino di un paese terzo interessato ovvero qualora motivi di ordine pubblico o di sicurezza nazionale impongano la sua immediata partenza, si applica il paragrafo 1.

3. Gli Stati membri possono astenersi dall'emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare qualora il cittadino in questione sia ripreso da un altro Stato membro in virtù di accordi o intese bilaterali vigenti alla data di entrata in vigore della presente direttiva. In tal caso lo Stato membro che riprende il cittadino in questione applica il paragrafo 1.

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.

5. Qualora un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare abbia iniziato una procedura per il rinnovo del permesso di soggiorno o di un'altra autorizzazione che conferisce il diritto di soggiornare, lo Stato membro in questione valuta l'opportunità di astenersi dall'emettere una decisione di rimpatrio fino al completamento della procedura, fatto salvo il paragrafo 6.

(…)».

9 L'articolo 7 della predetta direttiva, intitolato «Partenza volontaria», ai suoi paragrafi 1 e 4 così dispone:

«1. La decisione di rimpatrio fissa per la partenza volontaria un periodo congruo di durata compresa tra sette e trenta giorni, fatte salve le deroghe di cui ai paragrafi 2 e 4 (…).

(…)

4. Se sussiste il rischio di fuga o se una domanda di soggiorno regolare è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta o se l'interessato costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale, gli Stati membri possono astenersi dal concedere un periodo per la partenza volontaria (…)».

10 L'articolo 8 di tale direttiva, intitolato «Allontanamento», al suo paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria a norma dell'articolo 7, paragrafo 4, o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il periodo per la partenza volontaria concesso a norma dell'articolo 7».

Il diritto spagnolo

11 L'articolo 28, paragrafo 3, lettera c), della legge organica n. 4/2000 sui diritti e sulle libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale (Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social), dell'11 gennaio 2000 (BOE n. 10, del 12 gennaio 2000, pag. 1139), nella sua versione risultante dall'articolo unico, paragrafo 28, della legge organica n. 2/2009 (Ley Orgánica 2/2009, BOE n. 299, del 12 dicembre 2009), in vigore dal 13 dicembre 2009 (in prosieguo: la «legge sugli stranieri»), così dispone:

«L'uscita [dal territorio spagnolo] è obbligatoria nelle seguenti situazioni:

(…)

c) in caso di rigetto amministrativo delle domande formulate dallo straniero per restare nel territorio spagnolo o in mancanza d'autorizzazione a soggiornare in Spagna».

12 Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 2, della legge sugli stranieri, le violazioni previste dalla presente legge sono classificate in base alla loro gravità in violazioni «lievi», «gravi» e «gravissime».

13 L'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della legge sugli stranieri definisce come violazione «grave» «[i]l fatto di soggiornare illegalmente nel territorio nazionale spagnolo per non aver ottenuto una proroga del soggiorno o un permesso di soggiorno o perché tali documenti sono scaduti da più di tre mesi, senza che l'interessato ne abbia chiesto il rinnovo entro il termine prescritto».

14 Ai sensi dell'articolo 55, paragrafo 1, lettera b), della legge sugli stranieri, la sanzione in cui si incorre in caso di violazione grave è un'ammenda compresa tra EUR 501 ed EUR 10 000.

15 Il paragrafo 3 dello stesso articolo dispone che, nell'irrogare la sanzione, l'autorità competente deve applicare criteri di proporzionalità, tenendo conto del grado di colpevolezza, del danno causato, del rischio derivante dalla violazione e dell'entità della stessa.

16 Ai sensi dell'articolo 57 della legge sugli stranieri:

«1. Se i trasgressori sono stranieri e la condotta di cui trattasi può essere qualificata come violazione "gravissima" o "grave", ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 1, lettere a), b), c), d) ed f), della presente legge organica, l'ammenda può essere sostituita, tenendo conto del principio di proporzionalità, dall'allontanamento dal territorio spagnolo, previo svolgimento del corrispondente procedimento amministrativo e tramite una decisione motivata recante valutazione dei fatti che integrano la violazione.

(…)

3. Le sanzioni dell'allontanamento e dell'ammenda non possono in alcun caso essere applicate cumulativamente.

(…)».

17 L'articolo 24 del regio decreto n. 557, del 20 aprile 2011, con cui si approva il regolamento di attuazione della legge organica n. 4/2000 sui diritti e sulle libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale, come modificato dalla legge organica n. 2/2009, prevede quanto segue:

«1. In mancanza di autorizzazione a soggiornare in Spagna, in particolare perché non sono soddisfatte o non sono più soddisfatte le condizioni di ingresso o di soggiorno, oppure in caso di rigetto amministrativo di domande di proroga di soggiorno, di permesso di soggiorno o di qualsiasi altro

documento necessario affinché lo straniero possa restare in territorio spagnolo, (…) la decisione amministrativa pronunciata a tal fine deve informare l'interessato del suo obbligo di lasciare il paese, fermo restando che sia fatta menzione di tale intimazione nel passaporto o in un documento analogo oppure in un documento a parte qualora l'interessato si trovi in Spagna munito di un documento di identità che non consente di apporre tale menzione (…)».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

18 Il 15 luglio 2011, il sig. Zaizoune, cittadino marocchino, è stato fermato nel territorio spagnolo dalle forze dell'ordine.

19 Dal momento che in tale circostanza non aveva potuto presentare i suoi documenti d'identità, l'interessato è stato arrestato ed è stato avviato a suo carico un procedimento di allontanamento dal territorio spagnolo.

20 Il 19 ottobre 2011, tale procedimento si è concluso con l'adozione di una decisione della Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa (rappresentante del governo nella regione di Guipúzcoa) che ha disposto il suo allontanamento dal territorio spagnolo, con divieto d'ingresso per cinque anni.

21 Tale decisione è basata sul soggiorno irregolare del sig. Zaizoune in Spagna, ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 1, lettere a), della legge sugli stranieri, cui si aggiungono i suoi precedenti giudiziari in tale Stato.

22 L'interessato ha proposto ricorso contro tale decisione dinanzi al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 2 de Donostia-San Sebastián (giudice monocratico per il contenzioso amministrativo n. 2 di Donostia-San Sebastián), che ha annullato la predetta decisione, sostituendo l'allontanamento con un'ammenda.

23 La Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa ha proposto appello avverso tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio. Quest'ultimo fa osservare che le disposizioni nazionali di cui trattasi sono interpretate dalla Corte suprema nazionale nel senso che la sanzione principale per il soggiorno irregolare di cittadini di paesi terzi è l'ammenda, in mancanza di circostanze aggravanti aggiuntive che giustifichino la sostituzione dell'ammenda con l'allontanamento dal territorio nazionale.

24 In tale contesto, il Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, alla luce dei principi di leale cooperazione e dell'effetto utile delle direttive, gli articoli 4, [paragrafi 2 e 3], e 6, paragrafo 1, della direttiva [2008/115] debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa, quale quella nazionale oggetto della controversia principale, come interpretata dalla giurisprudenza, che consente di punire la situazione irregolare di uno straniero [nel territorio nazionale] esclusivamente con una sanzione economica, la quale risulta altresì incompatibile con la sanzione dell'allontanamento».

Sulla questione pregiudiziale

25 In via preliminare, occorre ricordare che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice a quo una soluzione utile che gli consenta di dirimere la controversia ad esso sottoposta. In tale prospettiva, spetta alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte. La Corte ha difatti il compito di interpretare tutte le norme del diritto dell'Unione che possano essere utili ai giudici nazionali al fine di dirimere le controversie di cui sono investiti, anche qualora tali norme non siano

espressamente indicate nelle questioni ad essa sottoposte da detti giudici (sentenza eco cosmetics e Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 e C-120/13, EU:C:2014:2144, punto 32 nonché giurisprudenza ivi citata).

26 Di conseguenza, benché formalmente le questioni poste riguardino principalmente l'interpretazione degli articoli 4, paragrafi 2 e 3, nonché 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, tale circostanza non osta a che la Corte fornisca tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che possano essere utili per definire il procedimento principale. A tale proposito, la Corte è tenuta a trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale, in particolare dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi di tale diritto che richiedono un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia (v., in tal senso, sentenza eco cosmetics e Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/3 e C-120/13, EU:C:2014:2144, punto 33 nonché giurisprudenza ivi citata).

27 Nel caso di specie, si deve rilevare che, come confermato dal governo spagnolo nelle sue osservazioni presentate in udienza, la nozione di «allontanamento», contenuta nella decisione di rinvio, comprende, nel contempo, una decisione di rimpatrio e la sua esecuzione. Pertanto, l'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, che verte sull'esecuzione della decisione di rimpatrio, è del pari pertinente nell'ambito del procedimento principale.

28 In tale contesto, al fine di dare una risposta utile al giudice del rinvio, occorre riformulare la questione posta come vertente, in sostanza, sulla questione se la direttiva 2008/115, in particolare i suoi articoli 6, paragrafo 1, e 8, paragrafo 1, letti in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone, in caso di soggiorno irregolare di cittadini di paesi terzi nel territorio di tale Stato, a seconda delle circostanze, o un'ammenda o l'allontanamento, misure queste applicabili l'una ad esclusione dell'altra.

29 Dalla decisione di rinvio risulta che il soggiorno irregolare di cittadini di paesi terzi nel territorio spagnolo, in applicazione della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, come interpretata dalla Corte suprema nazionale, può essere sanzionato esclusivamente con un'ammenda, la quale è incompatibile con l'allontanamento dal territorio nazionale, atteso che quest'ultima misura è disposta solo quando sussistono fattori aggravanti aggiuntivi.

30 A tal riguardo, occorre ricordare che l'obiettivo della direttiva 2008/115, come emerge dai suoi considerando 2 e 4, consiste nell'istituzione di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio. Ai sensi del suo articolo 1, tale direttiva stabilisce «norme e procedure comuni» da applicarsi in ciascuno Stato membro al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

31 Come emerge dal punto 35 della sentenza El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), l'articolo 6, paragrafo 1, della predetta direttiva prevede anzitutto, in via principale, l'obbligo per gli Stati membri di adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio sia irregolare.

32 Infatti, una volta constatata l'irregolarità del soggiorno, le autorità nazionali competenti devono, ai sensi di tale articolo e fatte salve le eccezioni previste ai paragrafi da 2 a 5 del medesimo articolo, emanare una decisione di rimpatrio (sentenza Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punto 31). A tal riguardo, nessun elemento del fascicolo presentato alla Corte lascia presumere che il sig. Zaizoune si trovi in una delle situazioni contemplate da tali paragrafi.

33 Inoltre, occorre rilevare che, quando una decisione di rimpatrio è stata adottata nei confronti di un cittadino di un paese terzo, ma l'obbligo di rimpatrio non è stato rispettato da quest'ultimo, entro il termine concesso per la partenza volontaria o quando nessun termine è stato concesso a tale scopo, l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 impone agli Stati membri, al fine di garantire

l'efficacia delle procedure di rimpatrio, di adottare tutte le misure necessarie per allontanare l'interessato, vale a dire, ai sensi dell'articolo 3, punto 5, di tale direttiva, il trasporto fisico di quest'ultimo fuori da detto Stato membro (v., in tal senso, sentenza Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punto 35).

34 Peraltro, occorre ricordare che, come discende tanto dal dovere di lealtà degli Stati membri quanto dalle esigenze di efficacia ricordate in particolare al considerando 4 della direttiva 2008/115, l'obbligo che l'articolo 8 di tale direttiva impone agli Stati membri di procedere, nelle ipotesi enunciate al paragrafo 1 di tale articolo, all'allontanamento di detto cittadino deve essere adempiuto con la massima celerità (v. sentenza Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

35 Ne consegue che una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale non soddisfa le chiare esigenze imposte dagli articoli 6, paragrafo 1, e 8, paragrafo 1, della direttiva 2008/115.

36 La facoltà degli Stati membri di derogare, ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2008/115, alle norme e alle procedure che tale direttiva stabilisce non può rimettere in discussione tale conclusione.

37 In tal senso, con riferimento alle disposizioni previste dall'acquis comunitario in materia di immigrazione e di asilo e che dovessero rivelarsi più favorevoli ai cittadini di paesi terzi, cui fa riferimento il paragrafo 2 di tale articolo, si deve necessariamente constatare che nessuna disposizione della predetta direttiva, né alcuna disposizione di un atto rientrante nell'acquis comunitario, consente l'introduzione di un meccanismo che imponga, in caso di soggiorno irregolare di cittadini di paesi terzi nel territorio di uno Stato membro, a seconda delle circostanze, o un'ammenda o l'allontanamento, misure queste applicabili l'una ad esclusione dell'altra.

38 Per quanto riguarda il paragrafo 3 dello stesso articolo, occorre rilevare che la facoltà di deroga in esso prevista è soggetta alla condizione che le disposizioni più favorevoli alle persone che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/115, adottate o mantenute dagli Stati membri, siano compatibili con tale direttiva. Orbene, tenuto conto dell'obiettivo perseguito da detta direttiva, come ricordato al punto 30 della presente sentenza, nonché degli obblighi che incombono agli Stati membri e che risultano chiaramente dagli articoli 6, paragrafo 1, e 8, paragrafo 1, della predetta direttiva, siffatta compatibilità non è garantita qualora una normativa nazionale preveda un meccanismo come quello di cui al punto precedente della presente sentenza.

39 A tal riguardo, occorre ricordare che gli Stati membri non possono applicare una normativa tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e da privare così quest'ultima del suo effetto utile (v., in tal senso, sentenza Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

40 Pertanto, una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale è idonea ad ostacolare l'applicazione delle norme e delle procedure comuni stabilite dalla direttiva 2008/115 e, eventualmente, a ritardare il rimpatrio, pregiudicando quindi l'effetto utile di tale direttiva (v., in tal senso, sentenza Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punto 39).

41 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla questione posta dichiarando che la direttiva 2008/115, in particolare i suoi articoli 6, paragrafo 1, e 8, paragrafo 1, letti in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, dev'essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone, in caso di soggiorno irregolare di cittadini di paesi terzi nel territorio di tale Stato, a seconda delle circostanze, o un'ammenda o l'allontanamento, misure queste applicabili l'una ad esclusione dell'altra.

Sulle spese

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

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

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, in particolare i suoi articoli 6, paragrafo 1, e 8, paragrafo 1, letti in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, dev'essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone, in caso di soggiorno irregolare di cittadini di paesi terzi nel territorio di tale Stato, a seconda delle circostanze, o un'ammenda o l'allontanamento, misure queste applicabili l'una ad esclusione dell'altra.

Firme