

CONTRIBUTO DIVULGATIVO

Remigrazione e diritto dell'Unione europea: profili giuridici della disciplina dei rimpatri nel nuovo quadro normativo europeo

Remigration and European Union Law: Legal Profiles of Repatriation Regulations in the New European Regulatory Framework

Giuseppe Ventrìci

Studente · Università degli Studi di Catanzaro Magna Græcia

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11856
ISSN 2421-7123

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 8 settembre 2026
Contributo divulgativo

COME CITARE

GIUSEPPE VENTRICI,
Remigrazione e diritto dell'Unione europea: profili giuridici della disciplina dei rimpatri nel nuovo quadro normativo europeo, in Riv. Cammino Diritto, ISSN 2421-7123.

ABSTRACT

Il contributo esamina il rapporto tra il concetto di remigrazione e la disciplina dell'Unione europea in materia di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi, evidenziando come il termine non costituisca una categoria giuridica autonoma nel diritto UE. L'analisi si concentra sulla Direttiva 2008/115/CE (Direttiva Rimpatri), sulla giurisprudenza della Corte di giustizia e sulle innovazioni introdotte dal nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo. Particolare attenzione è dedicata alle garanzie procedurali e ai limiti derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dal principio di non-refoulement. L'articolo adotta un approccio esclusivamente giuridico, ricostruendo il quadro normativo europeo dei rimpatri e le sue recenti evoluzioni.

This article examines the relationship between the concept of remigration and European Union legislation on the return of third-country nationals, highlighting that the term does not constitute an autonomous legal category in EU law. The analysis focuses on Directive 2008/115/EC (Return Directive), the case law of the Court of Justice, and the innovations introduced by the new European Pact on Migration and Asylum. Particular attention is paid to the procedural guarantees and limitations deriving from the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the principle of non-refoulement. The article adopts a purely legal approach, reconstructing the European legislative framework on returns and its recent developments

SOMMARIO

1. Introduzione: la remigrazione tra dibattito pubblico e linguaggio giuridico; 2. L'assenza di una definizione normativa europea di remigrazione; 3. Le competenze dell'Unione europea in materia di immigrazione e controllo delle frontiere; 3.1. Gli articoli 77-80 TFUE; 3.2. Il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità; 4. La Direttiva Rimpatri (Direttiva 2008/115/CE); 4.1. Ambito di applicazione; 4.2. La decisione di rimpatrio; 4.3. Il rimpatrio volontario e il rimpatrio forzato; 4.4. Il trattenimento amministrativo; 5. I limiti derivanti dai diritti fondamentali; 5.1. La Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea; 5.2. Il principio di non-refoulement; 5.3. La tutela della vita familiare e del minore; 6. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di rimpatri; 6.1. Il rapporto tra sanzioni penali e procedure di rimpatrio; 6.2. Le garanzie procedurali dello straniero; 6.3. I limiti al trattenimento amministrativo; 7. Il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo; 7.1. Le procedure di frontiera; 7.2. Il Regolamento Screening; 7.3. Il Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione; 7.4. Le novità in materia di esecuzione dei rimpatri; 8. La dimensione esterna della politica europea dei rimpatri, le questioni applicative e le prospettive evolutive.

1. Introduzione: la remigrazione tra dibattito pubblico e linguaggio giuridico

Negli ultimi anni il fenomeno migratorio è tornato ad occupare una posizione centrale nel dibattito pubblico europeo, alimentando una crescente attenzione verso gli strumenti giuridici destinati a disciplinare l'ingresso, il soggiorno e l'eventuale allontanamento dei cittadini di Paesi terzi dal territorio dell'Unione europea. In tale contesto si è progressivamente diffuso il termine *remigrazione*, espressione frequentemente utilizzata nel linguaggio politico e mediatico per indicare, in senso ampio, il ritorno di soggetti stranieri verso il Paese di origine o verso un diverso Stato legittimato ad accoglierli¹. Sotto il profilo strettamente giuridico, tuttavia, il concetto di remigrazione presenta significativi problemi definitori. L'ordinamento dell'Unione europea non contempla infatti una nozione normativa di remigrazione né attribuisce a tale termine una specifica rilevanza giuridica².

Le fonti europee disciplinano piuttosto istituti differenti, quali il rimpatrio volontario, il rimpatrio forzato, la riammissione, l'allontanamento amministrativo e il trattenimento finalizzato all'esecuzione della decisione di rimpatrio, inserendoli all'interno di una più ampia politica comune in materia di immigrazione e gestione delle frontiere esterne³.

L'assenza di una definizione giuridica positiva non esclude, tuttavia, la necessità di interrogarsi sul rapporto tra il dibattito contemporaneo relativo alla remigrazione e gli strumenti effettivamente previsti dal diritto dell'Unione. Una corretta analisi della materia impone infatti di distinguere il piano politico-comunicativo da quello normativo, evitando sovrapposizioni terminologiche che potrebbero generare equivoci interpretativi. Da questa prospettiva, l'esame delle fonti europee consente di verificare entro quali limiti e secondo quali procedure l'allontanamento di cittadini di Paesi terzi possa essere disposto dalle autorità competenti, nonché quali garanzie siano riconosciute agli interessati nel corso del procedimento⁴.

L'evoluzione del diritto europeo dell'immigrazione ha progressivamente condotto alla costruzione di un sistema complesso, nel quale le esigenze di controllo dei flussi migratori devono necessariamente confrontarsi con la tutela dei diritti fondamentali della persona. Tale equilibrio emerge con particolare evidenza nella Direttiva 2008/115/CE, comunemente nota come Direttiva Rimpatri, che costituisce tuttora il principale strumento normativo dell'Unione in materia di allontanamento degli stranieri in soggiorno irregolare⁵. Attraverso tale disciplina il legislatore europeo ha perseguito l'obiettivo di armonizzare le procedure nazionali, introducendo standard comuni concernenti le decisioni di rimpatrio, il rimpatrio volontario, il trattenimento amministrativo e le garanzie procedurali riconosciute ai destinatari dei provvedimenti. Accanto alla normativa derivata, un ruolo decisivo è stato assunto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, chiamata più volte a definire il rapporto tra le misure di rimpatrio e i principi fondamentali dell'ordinamento europeo.

1. Sul significato sociologico del fenomeno migratorio di ritorno, v. Castles S., de Haas H., Miller M.J., *The Age of Migration*, London, 2020, pp. 283 ss.

2. Nei Trattati dell'Unione europea, nella Carta dei diritti fondamentali e nella normativa derivata non compare una definizione giuridica di "remigrazione".

3. Artt. 77-80 TFUE; Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008

4. Favilli C., *La politica dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bologna, 2023, pp. 45 ss.

5. Direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Le pronunce della Corte hanno contribuito a delineare i limiti entro i quali gli Stati membri possono esercitare i propri poteri in materia migratoria, rafforzando la tutela dei diritti individuali e precisando la portata di istituti quali il trattenimento amministrativo e l'allontanamento coercitivo.

La materia è stata inoltre interessata dalle recenti riforme confluite nel nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, approvato nel 2024, che mira a rafforzare l'efficacia delle procedure di gestione dei flussi migratori, introducendo nuovi meccanismi di cooperazione tra gli Stati membri e nuove regole relative alle procedure di frontiera, all'identificazione dei migranti e all'esecuzione delle decisioni di rimpatrio⁶. Sebbene tali interventi non abbiano introdotto alcuna disciplina espressamente riferita alla remigrazione, essi incidono direttamente sugli strumenti giuridici che nel dibattito pubblico vengono frequentemente associati a tale concetto.

Muovendo da queste premesse, il presente contributo intende ricostruire il quadro normativo europeo applicabile ai rimpatri dei cittadini di Paesi terzi, verificando in quale misura il termine remigrazione possa essere ricondotto agli istituti previsti dal diritto dell'Unione. L'analisi sarà condotta attraverso l'esame delle fonti primarie e derivate dell'Unione europea, della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle principali innovazioni introdotte dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, mantenendo una prospettiva esclusivamente giuridica e descrittiva, estranea a valutazioni di carattere politico o ideologico.

2. L'assenza di una definizione normativa europea di remigrazione

L'analisi della disciplina europea in materia di immigrazione e rimpatri richiede, quale preliminare operazione metodologica, una verifica dell'esistenza di una definizione giuridica del termine *remigrazione* all'interno delle fonti normative dell'Unione europea. Tale indagine assume particolare rilevanza alla luce della crescente diffusione dell'espressione nel dibattito pubblico contemporaneo, ove essa viene frequentemente utilizzata per descrivere fenomeni di ritorno o di allontanamento di cittadini stranieri dal territorio degli Stati europei⁷.

L'esame delle fonti primarie dell'Unione conduce, tuttavia, ad un risultato univoco. Né il Trattato sull'Unione europea, né il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, né la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contengono alcun riferimento alla nozione di remigrazione⁸. Analogamente, il termine non compare nella normativa derivata che disciplina l'immigrazione, l'asilo, il controllo delle frontiere esterne e il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi. La constatazione assume un significato giuridico non trascurabile. Nell'ordinamento dell'Unione europea, infatti, la costruzione delle politiche comuni avviene attraverso categorie normative specifiche, dotate di una precisa definizione legislativa e di un determinato regime giuridico. L'assenza di una definizione positiva impedisce pertanto di attribuire alla remigrazione il rango di istituto autonomo del diritto europeo⁹.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, il fenomeno che nel linguaggio politico viene spesso ricondotto alla remigrazione può sovrapporsi ad una pluralità di situazioni differenti, disciplinate da fonti normative

6. Sul nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo v. Regolamenti UE approvati nel 2024 e pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 22 maggio 2024

7. Sul rapporto tra linguaggio politico e categorie giuridiche nel diritto dell'immigrazione, v. Favilli C., La politica dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo, Bologna, 2023, pp. 21-27

8. TUE, TFUE e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, versioni consolidate pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 202 del 7 giugno 2016

9. Sul principio di tipicità delle categorie giuridiche nell'ordinamento europeo, v. Craig P., De Búrca G., EU Law. Text, Cases and Materials, Oxford, 2020, pp. 95 ss

autonome e caratterizzate da presupposti, finalità e procedure profondamente diverse tra loro. In alcuni casi il riferimento riguarda il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia divenuto irregolare; in altri può concernere il ritorno volontario nel Paese di origine, l'esecuzione di accordi di riammissione, il trasferimento verso uno Stato competente all'esame di una domanda di protezione internazionale oppure la cessazione di particolari titoli di soggiorno¹⁰.

La mancanza di una nozione normativa unitaria impone pertanto di evitare ogni automatica assimilazione tra il concetto di remigrazione e gli istituti giuridici disciplinati dall'ordinamento europeo. Una simile sovrapposizione rischierebbe infatti di oscurare le differenze esistenti tra situazioni profondamente eterogenee dal punto di vista giuridico. Il diritto dell'Unione, al contrario, distingue accuratamente tra soggiorno regolare e soggiorno irregolare, tra rimpatrio volontario e rimpatrio forzato, tra procedure di asilo e procedure di allontanamento, attribuendo a ciascuna fattispecie regole proprie e specifiche garanzie procedurali¹¹.

Un ulteriore elemento di complessità deriva dalla natura stessa delle competenze attribuite all'Unione europea in materia migratoria. Gli articoli 77-80 TFUE non conferiscono infatti all'Unione un potere generale di regolazione dei movimenti migratori, bensì competenze specifiche relative alla gestione delle frontiere esterne, alle politiche di asilo, all'immigrazione e al contrasto dell'immigrazione irregolare¹². Ne consegue che ogni intervento normativo europeo deve trovare fondamento in una base giuridica espressamente prevista dai Trattati e rispettare il principio di attribuzione sancito dall'articolo 5 TUE. L'assenza di una definizione di remigrazione emerge anche dall'analisi della Direttiva 2008/115/CE, che costituisce il principale atto normativo dell'Unione in materia di rimpatri. La direttiva utilizza esclusivamente le nozioni di *rimpatrio(return)*, *decisione di rimpatrio*, *allontanamento*, *partenza volontaria* e *trattenimento*, fornendo per ciascuna di esse una precisa definizione normativa¹³.

In particolare, l'articolo 3 definisce il rimpatrio come il processo di ritorno di un cittadino di un Paese terzo verso il Paese di origine, un Paese di transito o un altro Paese terzo disposto ad accoglierlo. La scelta terminologica del legislatore europeo evidenzia la volontà di disciplinare il fenomeno attraverso categorie giuridiche determinate, evitando formulazioni generiche o prive di contenuto normativo specifico. La stessa impostazione è rinvenibile nelle più recenti riforme introdotte dal Patto europeo sulla migrazione e l'asilo. Anche in tale contesto il legislatore dell'Unione continua a fare riferimento alle procedure di rimpatrio, ai meccanismi di rimpatrio volontario, alla cooperazione con i Paesi terzi e all'esecuzione delle decisioni di allontanamento, senza introdurre alcuna nozione riconducibile alla remigrazione quale istituto autonomo¹⁴.

Da una prospettiva sistematica, il dato normativo consente dunque di affermare che la remigrazione costituisce, allo stato attuale, una categoria estranea al lessico giuridico dell'Unione europea. Ciò non significa che i fenomeni ai quali tale termine viene comunemente riferito siano privi di disciplina; al contrario, essi risultano regolati da un articolato complesso di norme europee e nazionali che individuano presupposti, procedure e limiti per l'allontanamento dei cittadini di Paesi terzi dal territorio dell'Unione. Proprio la necessità di comprendere tali strumenti giuridici rende indispensabile, nel prosieguo

10. Peers S., Guild E., Acosta Arcarazo D., Groenendijk K., Moreno-Lax V., EU Immigration and Asylum Law, Leiden, 2024, pp. 113-140

11. Morozzo della Rocca P., Diritto dell'immigrazione, Torino, 2024, pp. 301-325

12. Artt. 77-80 TFUE

13. Art. 3, Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008

14. Regolamenti del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L Series del 22 maggio 2024

dell'analisi, esaminare il fondamento delle competenze dell'Unione europea in materia migratoria. Soltanto attraverso la ricostruzione del quadro delineato dai Trattati sarà infatti possibile comprendere l'origine e la portata delle norme europee che disciplinano i rimpatri e le altre misure di gestione dei flussi migratori.

3. Le competenze dell'Unione europea in materia di immigrazione e controllo delle frontiere

L'attuale assetto delle competenze dell'Unione europea in materia migratoria rappresenta il risultato di un lungo processo di integrazione che ha progressivamente trasferito a livello sovranazionale settori originariamente riservati alla sovranità degli Stati membri. Se nelle prime fasi del processo di integrazione europea le questioni concernenti l'immigrazione, l'asilo e il controllo delle frontiere rientravano prevalentemente nella competenza nazionale, l'evoluzione dei Trattati ha progressivamente determinato la costruzione di uno spazio comune caratterizzato dall'assenza di controlli alle frontiere interne e dalla necessità di una gestione coordinata delle frontiere esterne¹⁵.

Un passaggio decisivo in tale evoluzione è stato rappresentato dal Trattato di Amsterdam del 1997, che ha avviato il processo di comunitarizzazione delle politiche migratorie, successivamente consolidato dal Trattato di Lisbona. Quest'ultimo ha inserito la materia migratoria nel quadro dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, attribuendo all'Unione competenze normative più ampie e strumenti giuridici maggiormente efficaci¹⁶.

La disciplina attualmente vigente trova il proprio fondamento negli articoli 77-80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i quali costituiscono la base giuridica dell'azione europea in materia di gestione delle frontiere, asilo e immigrazione. Tali disposizioni devono essere lette alla luce del principio di attribuzione sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, secondo cui l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze conferite dagli Stati membri¹⁷.

Ne consegue che l'Unione europea non dispone di una competenza generale in materia migratoria, bensì di competenze specificamente individuate dai Trattati. Ogni atto normativo adottato in tale ambito deve pertanto trovare fondamento in una delle basi giuridiche previste dal TFUE e rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità che governano l'esercizio delle competenze concorrenti¹⁸.

3.1. Gli articoli 77-80 TFUE

L'articolo 77 TFUE attribuisce all'Unione il compito di sviluppare una politica volta ad assicurare l'assenza di controlli sulle persone alle frontiere interne e a garantire una gestione efficace delle frontiere esterne. La disposizione rappresenta il presupposto giuridico dell'acquis di Schengen e delle misure adottate per il controllo degli ingressi nel territorio europeo¹⁹. La realizzazione di uno spazio privo di controlli alle frontiere interne implica infatti la necessità di rafforzare il controllo delle frontiere esterne, le quali assumono una funzione non soltanto nazionale ma anche europea. L'ingresso regolare di una persona nel territorio di uno Stato membro può infatti consentirne la circolazione all'interno dell'intero spazio

¹⁵ Rossi Dal Pozzo F., *Immigrazione, asilo e cittadinanza nell'Unione europea*, Milano, 2022, pp. 37-45

¹⁶ Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2023, pp. 521 ss

¹⁷ Art. 5 TUE

¹⁸ Craig P., De Búrca G., *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford, 2020, pp. 73-95

¹⁹ Art. 77 TFUE; Regolamento (UE) 2016/399 (*Codice Frontiere Schengen*)

Schengen, rendendo essenziale l'adozione di standard comuni in materia di controlli, visti e sorveglianza delle frontiere²⁰.

L'articolo 78 TFUE disciplina invece la politica comune dell'Unione in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea. La norma prevede la costruzione di un sistema europeo comune di asilo conforme alla Convenzione di Ginevra del 1951 e agli altri strumenti internazionali di tutela dei rifugiati. In attuazione di tale disposizione sono stati adottati numerosi atti normativi concernenti le procedure di asilo, le condizioni di accoglienza e la determinazione dello Stato competente all'esame delle domande di protezione internazionale²¹.

Particolarmente rilevante ai fini della presente analisi risulta l'articolo 79 TFUE, dedicato alla politica comune dell'immigrazione. Tale disposizione attribuisce all'Unione il compito di sviluppare una politica diretta ad assicurare una gestione efficace dei flussi migratori, un trattamento equo dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti e la prevenzione dell'immigrazione irregolare²². Tra le competenze previste dall'art. 79 assume particolare importanza quella relativa al contrasto dell'immigrazione irregolare e al rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi privi di titolo di soggiorno. È proprio su questa base giuridica che è stata adottata la Direttiva 2008/115/CE, destinata a disciplinare le procedure comuni di rimpatrio all'interno dell'Unione europea²³.

Il successivo articolo 80 TFUE introduce infine un principio destinato ad assumere un ruolo centrale nell'intero sistema europeo di gestione delle migrazioni. La disposizione stabilisce infatti che le politiche dell'Unione in materia di frontiere, asilo e immigrazione siano governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri²⁴. L'inserimento di tale principio nei Trattati risponde alla consapevolezza che la gestione dei fenomeni migratori non può essere considerata una questione esclusivamente nazionale. La particolare posizione geografica di alcuni Stati membri, esposti in misura maggiore ai flussi migratori provenienti da Paesi terzi, rende necessaria l'adozione di strumenti di cooperazione e condivisione delle responsabilità a livello europeo²⁵.

3.2. Il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità

Il principio sancito dall'articolo 80 TFUE rappresenta uno degli elementi maggiormente innovativi del sistema europeo di gestione delle migrazioni. Esso esprime l'idea secondo cui il controllo delle frontiere esterne, la gestione delle domande di asilo e l'esecuzione delle procedure di rimpatrio costituiscano responsabilità comuni dell'Unione e degli Stati membri²⁶. Sul piano pratico, l'attuazione di tale principio ha dato luogo a numerosi dibattiti, soprattutto in relazione alla distribuzione degli oneri derivanti dall'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dalla gestione degli ingressi irregolari.

Le crisi migratorie degli ultimi anni hanno infatti evidenziato le difficoltà di conciliare gli interessi nazionali con l'esigenza di una risposta coordinata a livello europeo²⁷. Proprio tali criticità hanno rappre-

²⁰ Guild E., Groenendijk K., Carrera S., *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, London, 2022, pp. 81 ss.

²¹ Art. 78 TFUE; *Sistema europeo comune di asilo (CEAS)*

²² Art. 79 TFUE

²³ *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008*

²⁴ Art. 80 TFUE

²⁵ Favilli C., *La politica dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bologna, 2023, pp. 91-103

²⁶ Hailbronner K., Thym D., *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, München, 2022, pp. 345 ss

²⁷ Carrera S., den Hertog L., *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, Bruxelles, 2021

sentato una delle principali ragioni che hanno condotto all'adozione del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo. Le recenti riforme hanno infatti cercato di rafforzare i meccanismi di solidarietà tra gli Stati membri, introducendo nuovi strumenti di cooperazione e nuove forme di condivisione delle responsabilità nella gestione dei flussi migratori e delle procedure di rimpatrio²⁸.

L'importanza del principio di solidarietà non deve tuttavia far dimenticare che l'esercizio delle competenze europee resta subordinato al rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento dell'Unione. Le politiche migratorie e le misure di controllo delle frontiere devono pertanto essere attuate nel rispetto della dignità umana, del diritto d'asilo, del principio di non-refoulement e delle altre garanzie previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dagli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani²⁹. L'esame delle competenze attribuite all'Unione europea consente dunque di comprendere il quadro costituzionale entro il quale si collocano le politiche europee in materia migratoria.

Proprio all'interno di tale sistema trovano fondamento gli strumenti normativi destinati a disciplinare il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti irregolarmente. Per questa ragione, il passo successivo dell'analisi richiede l'approfondimento della Direttiva 2008/115/CE, che costituisce il principale riferimento normativo europeo in materia di rimpatri e rappresenta il punto di partenza per comprendere gli istituti che nel dibattito pubblico vengono frequentemente associati al concetto di remigrazione.

4. La Direttiva Rimpatri (Direttiva 2008/115/CE)

La Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 rappresenta il principale strumento normativo dell'Unione europea in materia di contrasto all'immigrazione irregolare e di gestione del ritorno dei cittadini di Paesi terzi privi di un valido titolo di soggiorno³⁰. L'adozione della direttiva si inserisce nel processo di progressiva armonizzazione delle politiche migratorie europee e risponde all'esigenza di superare le profonde differenze esistenti tra le legislazioni nazionali in materia di allontanamento degli stranieri.

Prima della sua entrata in vigore, gli Stati membri disponevano infatti di discipline estremamente eterogenee sia con riguardo alle procedure di rimpatrio sia con riferimento alle garanzie riconosciute agli interessati. Tale situazione rischiava di compromettere l'effettività della politica comune dell'immigrazione e di determinare significative disparità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi presenti nel territorio dell'Unione³¹.

La direttiva si propone pertanto di stabilire norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri, perseguendo un duplice obiettivo. Da un lato, essa mira ad assicurare l'efficacia delle procedure di rimpatrio quale strumento di contrasto all'immigrazione irregolare; dall'altro, intende garantire che tali procedure siano attuate nel pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, conformemente ai principi generali del diritto dell'Unione, alla Carta dei diritti fondamentali e agli obblighi internazionali gravanti sugli Stati membri³².

Tale equilibrio costituisce il tratto caratterizzante dell'intera disciplina. Il legislatore europeo non considera il rimpatrio esclusivamente come uno strumento di controllo migratorio, ma lo inserisce

²⁸ Regolamenti del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 22 maggio 2024

²⁹ Artt. 1, 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

³⁰ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008

³¹ Favilli C., La politica dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo, *Bologna*, 2023, pp. 157-162

all'interno di un sistema nel quale l'efficacia delle misure di allontanamento deve conciliarsi con il rispetto della dignità umana, della tutela giurisdizionale effettiva e del principio di proporzionalità³³.

4.1. Ambito di applicazione

L'articolo 2 della Direttiva 2008/115/CE stabilisce che la disciplina si applica ai cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro sia irregolare³⁴. Ai fini della direttiva, per soggiorno irregolare si intende la presenza di un cittadino di Paese terzo che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni di ingresso, soggiorno o residenza previste dal diritto dell'Unione o dalla normativa nazionale. L'ambito applicativo della direttiva risulta pertanto delimitato da un elemento fondamentale: l'irregolarità del soggiorno. Ne consegue che la disciplina non riguarda i cittadini dell'Unione europea, i beneficiari del diritto alla libera circolazione né, in linea generale, i cittadini di Paesi terzi che soggiornino regolarmente nel territorio degli Stati membri³⁵. La direttiva prevede tuttavia alcune eccezioni. Gli Stati membri possono decidere di non applicare la disciplina ai soggetti respinti alla frontiera o fermati in occasione dell'attraversamento irregolare delle frontiere esterne, purché siano rispettate le garanzie fondamentali previste dal diritto dell'Unione³⁶.

Tali deroghe trovano giustificazione nella particolare natura delle procedure di frontiera e nelle esigenze connesse alla gestione immediata degli ingressi irregolari. È inoltre necessario sottolineare che la Direttiva Rimpatri opera in coordinamento con la normativa europea in materia di asilo. Un richiedente protezione internazionale non può essere considerato automaticamente soggiornante irregolare fino alla conclusione della procedura di esame della domanda, salvo i casi specificamente previsti dalla normativa europea³⁷.

La delimitazione dell'ambito di applicazione assume particolare importanza anche ai fini del presente studio. Essa conferma infatti che il diritto dell'Unione non prevede misure generalizzate di allontanamento fondate sulla mera condizione di straniero, ma collega l'attivazione delle procedure di rimpatrio a specifici presupposti giuridici individuati dalla normativa vigente.

4.2. La decisione di rimpatrio

Il cuore della disciplina europea è rappresentato dalla decisione di rimpatrio, definita dall'articolo 3 della direttiva come l'atto amministrativo o giudiziario che dichiara o accerta l'irregolarità del soggiorno e impone o dichiara l'obbligo di lasciare il territorio dello Stato membro³⁸. La decisione di rimpatrio costituisce il presupposto necessario per l'avvio del procedimento di allontanamento. Essa non può essere adottata in modo arbitrario, ma richiede una valutazione individuale della posizione del soggetto interessato, nel rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione e delle garanzie procedurali previste dalla direttiva³⁹.

Particolarmente significativa è l'esigenza di motivazione del provvedimento. Il destinatario deve essere posto nelle condizioni di comprendere le ragioni della decisione e di esercitare efficacemente il

³². nn. 2, 22 e 24 della Direttiva 2008/115/CE

³³. Hailbronner K., Thym D., EU Immigration and Asylum Law. A Commentary, München, 2022, pp. 1427 ss.

³⁴. Art. 2 Direttiva 2008/115/CE

³⁵. Rossi Dal Pozzo F., Immigrazione, asilo e cittadinanza nell'Unione europea, Milano, 2022, pp. 273 ss

³⁶. Art. 2, par. 2, Direttiva 2008/115/CE

³⁷. Direttiva 2013/32/UE e Regolamento (UE) 2024/1348 sulle procedure di asilo

³⁸. Art. 3, n. 4, Direttiva 2008/115/CE

proprio diritto di difesa. A tal fine la direttiva impone che le decisioni siano adottate per iscritto e rechino l'indicazione dei mezzi di impugnazione disponibili⁴⁰.

La Corte di giustizia ha più volte sottolineato che il rispetto delle garanzie procedurali costituisce un elemento essenziale dell'intero sistema dei rimpatri. L'efficacia dell'azione amministrativa non può infatti giustificare una compressione indebita dei diritti fondamentali riconosciuti agli interessati⁴¹.

4.3. Il rimpatrio volontario e il rimpatrio forzato

Uno degli aspetti più innovativi della Direttiva 2008/115/CE consiste nella preferenza accordata al rimpatrio volontario rispetto all'allontanamento coercitivo. L'articolo 7 stabilisce infatti che, di regola, il destinatario di una decisione di rimpatrio debba beneficiare di un periodo per la partenza volontaria compreso tra sette e trenta giorni⁴².

La scelta del legislatore europeo riflette la convinzione che il ritorno volontario costituisca, ove possibile, la soluzione preferibile sia sotto il profilo dell'efficacia amministrativa sia sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali. Il rimpatrio volontario consente infatti di ridurre i costi delle procedure, limitare il ricorso a misure coercitive e favorire il reinserimento dell'interessato nel Paese di destinazione⁴³.

Solo quando il soggetto non ottemperi all'obbligo di lasciare il territorio o quando ricorrano specifici rischi di fuga, gli Stati membri possono procedere all'esecuzione forzata della decisione di rimpatrio⁴⁴. Anche in tali ipotesi, tuttavia, l'uso della coercizione è sottoposto a rigorosi limiti giuridici. L'articolo 8 della direttiva impone che le misure adottate siano proporzionate e che l'impiego della forza avvenga esclusivamente nei limiti della ragionevolezza e della necessità. Ogni operazione di allontanamento deve inoltre rispettare la dignità della persona e i diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento europeo⁴⁵.

Particolare rilievo assume il principio di non-refoulement, che impedisce il trasferimento di una persona verso uno Stato nel quale essa rischi di subire persecuzioni, torture o trattamenti inumani o degradanti. Tale principio costituisce un limite assoluto all'esecuzione delle misure di rimpatrio e rappresenta uno dei cardini della tutela internazionale dei diritti umani⁴⁶.

4.4. Il trattenimento amministrativo

L'istituto maggiormente incisivo sulla libertà personale previsto dalla Direttiva Rimpatri è il trattenimento amministrativo. Esso consiste nella privazione della libertà finalizzata esclusivamente a garantire l'esecuzione della procedura di rimpatrio⁴⁷. La direttiva considera il trattenimento una misura eccezionale e subordinata alla ricorrenza di specifici presupposti. Esso può essere disposto soltanto

39. Morozzo della Rocca P., *Diritto dell'immigrazione*, Torino, 2024, pp. 319-324

40. Art. 12 Direttiva 2008/115/CE

41. Corte di giustizia, 5 novembre 2014, causa C-166/13, Mukarubega

42. Art. 7 Direttiva 2008/115/CE

43. Commissione europea, *EU Strategy on Voluntary Return and Reintegration*, 2021

44. Art. 8 Direttiva 2008/115/CE

45. n. 13 Direttiva 2008/115/CE

46. Art. 19 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; art. 33 Convenzione di Ginevra del 1951

47. Art. 15 Direttiva 2008/115/CE

quando altre misure meno coercitive risultino insufficienti e vi sia un rischio concreto di fuga oppure il soggetto ostacoli o comprometta la preparazione del rimpatrio⁴⁸.

L'articolo 15 della direttiva impone inoltre il rispetto del principio di proporzionalità e stabilisce che il trattenimento debba protrarsi per il tempo strettamente necessario all'esecuzione dell'allontanamento. La durata massima ordinaria è fissata in sei mesi, prorogabile in casi eccezionali fino a un massimo di diciotto mesi⁴⁹. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha svolto un ruolo fondamentale nell'interpretazione di tali disposizioni. Attraverso una giurisprudenza costante, la Corte ha chiarito che il trattenimento non può assumere finalità punitive e deve essere strettamente collegato alla concreta prospettiva di esecuzione del rimpatrio⁵⁰.

Qualora tale prospettiva venga meno, la misura deve essere immediatamente revocata. Particolare attenzione è dedicata anche alle condizioni materiali del trattenimento. La direttiva prevede che, di regola, esso avvenga in appositi centri specializzati e non in istituti penitenziari, salvo circostanze eccezionali.

Tale previsione riflette la natura amministrativa della misura e la necessità di distinguerla dalla detenzione penale⁵¹. L'analisi della Direttiva Rimpatri evidenzia come il diritto dell'Unione abbia costruito un sistema articolato nel quale l'efficacia delle procedure di allontanamento è costantemente bilanciata dalla tutela dei diritti fondamentali della persona. Proprio questi limiti costituiscono il tema del capitolo successivo, dedicato all'esame delle garanzie derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal principio di non-refoulement e dalla protezione della vita familiare.

5. I limiti derivanti dai diritti fondamentali

La politica europea dei rimpatri si colloca all'intersezione tra l'esigenza di garantire l'effettività delle norme sull'immigrazione e il dovere di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Tale equilibrio costituisce uno dei principi cardine dell'ordinamento dell'Unione europea e trova espressione tanto nei Trattati quanto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha acquisito il medesimo valore giuridico dei Trattati⁵². La Direttiva 2008/115/CE richiama espressamente la necessità che le procedure di rimpatrio siano attuate nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti dal diritto internazionale⁵³.

Ne consegue che la legittimità delle misure di allontanamento non dipende esclusivamente dalla sussistenza dei presupposti previsti dalla normativa europea e nazionale, ma richiede altresì la verifica della loro compatibilità con il sistema multilivello di tutela dei diritti umani vigente nello spazio giuridico europeo. In tale prospettiva, particolare rilievo assumono la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il principio di non-refoulement e le garanzie connesse alla tutela della vita privata e familiare. Tali strumenti operano come limiti all'esercizio dei poteri pubblici e costituiscono parametri fondamentali per il controllo di legittimità delle decisioni di rimpatrio adottate dagli Stati membri⁵⁴.

⁴⁸ Corte di giustizia, 30 novembre 2009, causa C-357/09 PPU, Kadzoev

⁴⁹ Art. 15, parr. 5 e 6, Direttiva 2008/115/CE

⁵⁰ Corte di giustizia, 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, El Dridi; Corte di giustizia, 6 dicembre 2011, causa C-329/11, Achughabian

⁵¹ Art. 16 Direttiva 2008/115/CE

⁵² Art. 6 TUE

⁵³ nn. 2, 22 e 24 della Direttiva 2008/115/CE

⁵⁴ Peers S., Guild E., Acosta Arcarazo D., Groenendijk K., Moreno-Lax V., EU Immigration and Asylum Law, Leiden, 2024, pp. 891 ss

5.1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea occupa una posizione centrale nel sistema europeo di tutela dei diritti della persona. Ai sensi dell'articolo 6 TUE, essa possiede il medesimo valore giuridico dei Trattati e vincola tanto le istituzioni dell'Unione quanto gli Stati membri nell'attuazione del diritto europeo⁵⁵. In materia di immigrazione e rimpatri assumono particolare rilevanza diverse disposizioni della Carta. In primo luogo, l'articolo 1 riconosce l'inviolabilità della dignità umana, imponendo che ogni misura amministrativa o coercitiva sia adottata nel rispetto della persona e della sua integrità morale⁵⁶. L'articolo 4 vieta inoltre la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti, riproducendo una garanzia già presente nell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Tale disposizione assume un ruolo essenziale nelle procedure di rimpatrio, poiché impedisce l'allontanamento di una persona verso un Paese nel quale sussista il rischio concreto di subire trattamenti incompatibili con la dignità umana⁵⁷.

Particolarmente significativa risulta altresì la tutela giurisdizionale garantita dagli articoli 47 e 48 della Carta. Le persone destinatarie di una decisione di rimpatrio devono poter beneficiare di un ricorso effettivo dinanzi ad un'autorità indipendente e imparziale, nonché di adeguate garanzie difensive nel corso del procedimento⁵⁸. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha costantemente valorizzato tali disposizioni, sottolineando come l'effettività delle politiche migratorie non possa essere perseguita a discapito dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento europeo. Ne deriva l'obbligo per le autorità nazionali di interpretare e applicare la normativa sui rimpatri in conformità ai principi sanciti dalla Carta⁵⁹.

5.2. Il principio di non-refoulement

Tra i limiti più rilevanti alle politiche di rimpatrio assume una posizione centrale il principio di non-refoulement, considerato uno dei pilastri della protezione internazionale della persona. Tale principio trova il proprio fondamento nell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati, secondo cui nessuno può essere espulso o respinto verso territori nei quali la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle opinioni politiche⁶⁰.

Nel diritto dell'Unione europea il principio è espressamente riconosciuto dall'articolo 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali, il quale vieta l'allontanamento, l'espulsione o l'estradizione verso uno Stato in cui esista un rischio serio di pena di morte, tortura o altre pene o trattamenti inumani o degradanti⁶¹.

La giurisprudenza europea ha progressivamente ampliato la portata di tale principio, chiarendo che il divieto opera indipendentemente dalla qualificazione giuridica del provvedimento adottato. Non assume pertanto rilievo che la misura sia qualificata come espulsione, rimpatrio, allontanamento o trasferimento: ciò che rileva è la concreta esposizione della persona ad un rischio incompatibile con gli standard

⁵⁵. Art. 51 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

⁵⁶. Art. 1 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

⁵⁷. Art. 4 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; art. 3 CEDU

⁵⁸. Artt. 47 e 48 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

⁵⁹. Corte di giustizia, 5 novembre 2014, causa C-166/13, Mukarubega; Corte di giustizia, 11 dicembre 2014, causa C-249/13, Boudjlida

⁶⁰. Art. 33 Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati

⁶¹. Art. 19, par. 2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

internazionali di tutela dei diritti umani⁶². L'applicazione del principio di non-refoulement richiede una valutazione individuale della situazione del soggetto interessato e delle condizioni esistenti nel Paese di destinazione. Le autorità competenti devono verificare, sulla base di informazioni aggiornate e affidabili, l'eventuale presenza di rischi per l'incolumità, la libertà o la dignità della persona⁶³.

Proprio per tale ragione il principio costituisce un limite assoluto all'esecuzione delle decisioni di rimpatrio. Qualora emerga il rischio di persecuzioni o di trattamenti vietati, l'allontanamento non può essere eseguito, indipendentemente dalle esigenze di controllo migratorio perseguite dallo Stato interessato⁶⁴.

5.3. La tutela della vita familiare e del minore

Un ulteriore limite alle misure di rimpatrio deriva dalla protezione della vita privata e familiare, riconosciuta tanto dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali quanto dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁶⁵.

L'esecuzione di una decisione di rimpatrio può infatti incidere profondamente sulla sfera personale dell'interessato, specialmente nei casi in cui questi abbia sviluppato legami familiari, sociali o professionali nel territorio dello Stato membro ospitante. Per tale ragione le autorità competenti sono tenute a valutare attentamente le conseguenze dell'allontanamento sulla vita familiare del soggetto coinvolto⁶⁶. La Direttiva Rimpatri richiama espressamente tale esigenza, imponendo agli Stati membri di tenere conto, nell'attuazione delle procedure di rimpatrio, della vita familiare, dello stato di salute e delle condizioni individuali della persona interessata⁶⁷. Particolare rilievo assume inoltre la tutela del minore.

L'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali stabilisce che in tutti gli atti relativi ai minori l'interesse superiore del minore debba costituire una considerazione preminente⁶⁸. Tale principio trova applicazione anche nelle procedure di rimpatrio e richiede una valutazione specifica delle conseguenze che l'allontanamento potrebbe produrre sul benessere fisico, psicologico e sociale del minore coinvolto. La Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno più volte ribadito che l'interesse superiore del minore non può essere considerato un elemento secondario nell'ambito delle politiche migratorie, ma deve costituire un parametro centrale nella valutazione della legittimità delle misure adottate⁶⁹.

L'attenzione verso la tutela della famiglia e dei minori evidenzia come il sistema europeo dei rimpatri non possa essere interpretato esclusivamente alla luce delle esigenze di controllo dell'immigrazione. Esso si inserisce piuttosto in un quadro giuridico complesso, caratterizzato dalla costante ricerca di un equilibrio tra l'effettività delle politiche migratorie e la salvaguardia dei diritti fondamentali della persona. L'analisi dei limiti derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali, dal principio di non-refoulement e dalla tutela della vita familiare consente dunque di comprendere come l'ordinamento europeo abbia progressivamente costruito un sistema di garanzie volto a circoscrivere l'esercizio dei poteri di allontanamento.

⁶² Corte EDU, Soering c. Regno Unito, 7 luglio 1989; Corte EDU, Chahal c. Regno Unito, 15 novembre 1996

⁶³ UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations, 2007

⁶⁴ Goodwin-Gill G.S., McAdam J., The Refugee in International Law, Oxford, 2021, pp. 345 ss

⁶⁵ Art. 7 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; art. 8 CEDU

⁶⁶ Morozzo della Rocca P., Diritto dell'immigrazione, Torino, 2024, pp. 357-371

⁶⁷ Art. 5 Direttiva 2008/115/CE

⁶⁸ Art. 24 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

⁶⁹ Corte di giustizia, causa C-540/03, Parlamento europeo c. Consiglio; Corte EDU, Popov c. Francia, 19 gennaio 2012

Tale sistema ha trovato ulteriore sviluppo attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha svolto un ruolo decisivo nell'interpretazione della Direttiva Rimpatri e nella definizione dei rapporti tra esigenze di controllo migratorio e tutela dei diritti fondamentali. Per questa ragione, il capitolo successivo sarà dedicato all'analisi delle principali pronunce della Corte di giustizia in materia di rimpatri.

6. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di rimpatri

L'adozione della Direttiva 2008/115/CE non ha eliminato le divergenze interpretative tra gli Stati membri in materia di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti irregolarmente. La necessità di garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione ha pertanto determinato un significativo intervento della Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi su numerose questioni pregiudiziali riguardanti il rapporto tra la direttiva e le normative nazionali. Attraverso una serie di decisioni fondamentali, la Corte ha progressivamente costruito un corpus giurisprudenziale che rappresenta oggi un punto di riferimento imprescindibile per l'interpretazione della disciplina europea dei rimpatri⁷⁰.

L'importanza di tale giurisprudenza risiede non soltanto nella definizione delle procedure di allontanamento, ma anche nella progressiva affermazione di principi destinati a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali della persona nell'ambito delle politiche migratorie.

6.1. Il rapporto tra sanzioni penali e procedure di rimpatrio

Uno dei primi e più rilevanti problemi affrontati dalla Corte di giustizia ha riguardato il rapporto tra la Direttiva Rimpatri e le legislazioni nazionali che prevedevano sanzioni penali nei confronti dei cittadini di Paesi terzi in soggiorno irregolare. La questione è stata affrontata nella celebre sentenza *El Dridi*, pronunciata dalla Grande Sezione il 28 aprile 2011⁷¹.

Il caso traeva origine dalla normativa italiana che prevedeva la pena della reclusione nei confronti dello straniero che non avesse ottemperato all'ordine di lasciare il territorio nazionale entro il termine stabilito dall'autorità amministrativa.

La Corte ha affermato che una disciplina nazionale di questo tipo rischiava di compromettere l'effettività della Direttiva 2008/115/CE. Secondo i giudici di Lussemburgo, il sistema delineato dal legislatore europeo impone agli Stati membri di privilegiare la procedura di rimpatrio prevista dalla direttiva e di perseguire con gradualità l'obiettivo dell'allontanamento effettivo dello straniero. L'applicazione di una pena detentiva durante tale procedura avrebbe potuto ostacolare il conseguimento dell'obiettivo perseguito dalla direttiva, ritardando o impedendo l'esecuzione del rimpatrio⁷².

La medesima impostazione è stata confermata pochi mesi dopo nella sentenza *Achughbabian* del 6 dicembre 2011⁷³. In tale occasione la Corte ha precisato che gli Stati membri conservano la possibilità di prevedere sanzioni penali in materia di immigrazione irregolare, ma soltanto dopo che la procedura di rimpatrio prevista dalla direttiva sia stata correttamente esperita e si sia conclusa senza successo per ragioni imputabili all'interessato.

⁷⁰ Peers S., Guild E., Acosta Arcarazo D., Groenendijk K., Moreno-Lax V., EU Immigration and Asylum Law, Leiden, 2024, pp. 931-965

⁷¹ Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, *El Dridi*

⁷² *El Dridi*, punti 55-61

⁷³ Corte di giustizia dell'Unione europea, 6 dicembre 2011, causa C-329/11, *Achughbabian*

La giurisprudenza successiva ha ulteriormente consolidato tale orientamento. Nella sentenza *Sagor* del 6 dicembre 2012 la Corte ha ritenuto compatibile con il diritto dell'Unione una disciplina nazionale che sostituisse la pena detentiva con una sanzione pecuniaria, purché tale misura non compromettesse l'effettività della procedura di rimpatrio⁷⁴. Attraverso queste decisioni la Corte ha delineato un principio fondamentale: la disciplina europea dei rimpatri prevale sulle misure nazionali che possano ostacolarne l'applicazione, garantendo l'uniformità del sistema e limitando il ricorso a strumenti repressivi incompatibili con la logica della direttiva⁷⁵.

6.2. Le garanzie procedurali dello straniero

Accanto alle questioni concernenti il rapporto tra diritto penale e procedure di rimpatrio, la Corte di giustizia ha dedicato particolare attenzione alla tutela delle garanzie procedurali riconosciute ai cittadini di Paesi terzi. Un ruolo centrale è stato assunto dal principio del diritto di essere ascoltati, considerato espressione del più ampio principio del rispetto dei diritti della difesa, riconosciuto come principio generale del diritto dell'Unione⁷⁶. La sentenza *Mukarubega* del 5 novembre 2014 ha rappresentato una tappa fondamentale in tale percorso interpretativo⁷⁷.

La Corte ha affermato che il diritto di essere ascoltati deve essere garantito prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio, consentendo all'interessato di esporre le proprie osservazioni in merito alla propria situazione personale e alle conseguenze dell'eventuale allontanamento. Pur riconoscendo l'importanza di tale diritto, la Corte ha chiarito che la sua concreta attuazione può variare in funzione delle circostanze del caso e della struttura del procedimento amministrativo nazionale. Ciò che rileva è che il soggetto interessato abbia avuto una reale possibilità di far valere il proprio punto di vista prima dell'adozione della decisione che lo riguarda⁷⁸. Pochi mesi dopo, nella sentenza *Boudjlida* dell'11 dicembre 2014, la Corte ha ulteriormente precisato il contenuto del diritto di essere ascoltati⁷⁹. In particolare, è stato affermato che l'amministrazione deve consentire allo straniero di esprimersi sugli elementi che potrebbero giustificare il mancato rimpatrio o influenzare le modalità di esecuzione della decisione.

La pronuncia ha rafforzato significativamente le garanzie procedurali previste dalla Direttiva Rimpatri, sottolineando come il rispetto del contraddittorio rappresenti una componente essenziale della legittimità del procedimento amministrativo⁸⁰. L'orientamento della Corte evidenzia una costante attenzione verso la dimensione individuale delle procedure di rimpatrio. Ogni decisione deve essere il risultato di una valutazione concreta della posizione del soggetto interessato e non può essere adottata sulla base di automatismi incompatibili con i principi fondamentali dell'ordinamento europeo⁸¹.

6.3. I limiti al trattenimento amministrativo

Particolare rilevanza assume anche la giurisprudenza relativa al trattenimento amministrativo, istituto che, incidendo direttamente sulla libertà personale, richiede un controllo particolarmente rigoroso da parte

⁷⁴ Corte di giustizia dell'Unione europea, 6 dicembre 2012, causa C-430/11, *Sagor*

⁷⁵ Hailbronner K., Thym D. (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, München, 2022, pp. 1498-1515

⁷⁶ Art. 41 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; principio generale del diritto dell'Unione europea

⁷⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, 5 novembre 2014, causa C-166/13, *Mukarubega*

⁷⁸ *Mukarubega*, punti 44-52

⁷⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, 11 dicembre 2014, causa C-249/13, *Boudjlida*

⁸⁰ *Boudjlida*, punti 36-55

⁸¹ Rossi Dal Pozzo F., *Immigrazione, asilo e cittadinanza nell'Unione europea*, Milano, 2022, pp. 289-297

delle autorità giudiziarie e amministrative. Una delle decisioni più importanti in materia è rappresentata dalla sentenza *Kadzoev* del 30 novembre 2009⁸².

La Corte è stata chiamata a interpretare le disposizioni della Direttiva Rimpatri concernenti la durata massima del trattenimento e le condizioni che ne giustificano il mantenimento. I giudici hanno affermato che il trattenimento può essere mantenuto soltanto quando esista una concreta prospettiva di allontanamento. Qualora tale prospettiva venga meno, la misura deve cessare immediatamente, anche se non sia ancora decorso il termine massimo previsto dalla direttiva⁸³.

La Corte ha inoltre chiarito che il trattenimento non può essere utilizzato come strumento punitivo o deterrente. La sua funzione è esclusivamente quella di garantire l'effettiva esecuzione della procedura di rimpatrio e deve pertanto essere interpretato in modo restrittivo⁸⁴. Tale orientamento è stato successivamente confermato in numerose pronunce che hanno ribadito il carattere eccezionale della misura e la necessità di verificare costantemente la persistenza dei presupposti che ne giustificano l'applicazione⁸⁵.

La giurisprudenza della Corte ha inoltre contribuito a chiarire che il trattenimento deve essere accompagnato da adeguate garanzie giurisdizionali. Il soggetto interessato deve poter contestare la legittimità della misura dinanzi a un'autorità indipendente e ottenere un controllo effettivo sulla sussistenza dei presupposti richiesti dal diritto dell'Unione⁸⁶. Nel loro complesso, le decisioni della Corte di giustizia hanno profondamente inciso sull'evoluzione del sistema europeo dei rimpatri. Attraverso l'interpretazione della Direttiva 2008/115/CE, la Corte ha costruito un equilibrio tra l'esigenza di garantire l'efficacia delle politiche migratorie e la necessità di assicurare un elevato livello di tutela dei diritti fondamentali.

Tale giurisprudenza costituisce oggi uno dei principali parametri interpretativi per le autorità nazionali e rappresenta il quadro entro cui devono essere lette anche le più recenti innovazioni introdotte dal nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo. Proprio a tali riforme sarà dedicato il capitolo successivo.

7. Il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo

Il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo costituisce il risultato di un lungo processo legislativo avviato dalla Commissione europea nel settembre 2020 con l'obiettivo di riformare il sistema europeo di gestione dei flussi migratori⁸⁷. L'iniziativa nasce dalla constatazione delle difficoltà emerse nell'applicazione del precedente quadro normativo, in particolare durante le crisi migratorie che hanno interessato l'Unione a partire dal 2015. Le istituzioni europee hanno individuato la necessità di costruire un sistema maggiormente integrato, capace di coniugare il controllo delle frontiere esterne, la gestione delle domande di protezione internazionale, l'esecuzione delle procedure di rimpatrio e la solidarietà tra gli Stati membri⁸⁸. Dopo un complesso negoziato tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, il nuovo Patto è stato definitivamente approvato nel 2024 attraverso un articolato pacchetto di regolamenti destinati ad entrare progressivamente in applicazione entro il 2026⁸⁹.

⁸² Corte di giustizia dell'Unione europea, 30 novembre 2009, causa C-357/09 PPU, *Kadzoev*

⁸³ *Kadzoev*, punti 63-67

⁸⁴ Morozzo della Rocca P., *Diritto dell'immigrazione*, Torino, 2024, pp. 336-343

⁸⁵ Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2023, pp. 698-704

⁸⁶ Art. 15, par. 2, *Direttiva 2008/115/CE*

⁸⁷ Commissione europea, *Comunicazione COM(2020) 609 final*, A New Pact on Migration and Asylum, 23 settembre 2020

⁸⁸ Favilli C., *La politica dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bologna, 2023, pp. 201-214

Dal punto di vista sistematico, il nuovo quadro normativo non sostituisce integralmente la Direttiva Rimpatri né modifica i principi fondamentali già affermati dalla Corte di giustizia. Esso introduce tuttavia nuove procedure, rafforza i meccanismi di cooperazione tra gli Stati membri e mira ad incrementare l'efficacia delle attività di identificazione, gestione e rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi che non abbiano titolo per soggiornare nel territorio dell'Unione⁹⁰.

7.1. Le procedure di frontiera

Uno degli elementi centrali del nuovo Patto è rappresentato dal rafforzamento delle procedure di frontiera, concepite come strumenti destinati a consentire una più rapida identificazione delle persone che giungono alle frontiere esterne dell'Unione europea⁹¹.

La riforma parte dal presupposto che una gestione efficace dei flussi migratori richieda un intervento tempestivo già nella fase immediatamente successiva all'ingresso nel territorio europeo. Per tale ragione, il legislatore europeo ha previsto procedure uniformi finalizzate all'accertamento dell'identità delle persone, alla raccolta dei dati biometrici e alla verifica dell'eventuale esistenza di esigenze di protezione internazionale⁹².

Le procedure di frontiera perseguono una duplice finalità. Da un lato, consentono di individuare rapidamente i soggetti che necessitano di protezione internazionale; dall'altro, permettono di accelerare la gestione delle posizioni di coloro che non soddisfano i requisiti richiesti dalla normativa europea per l'ingresso o il soggiorno nel territorio dell'Unione⁹³.

Particolare attenzione è dedicata alle ipotesi in cui le domande di protezione internazionale presentino una ridotta probabilità di accoglimento. In tali situazioni il nuovo sistema prevede procedure accelerate che consentono di adottare decisioni in tempi più brevi rispetto alle procedure ordinarie, ferma restando la necessità di garantire il rispetto delle garanzie procedurali e dei diritti fondamentali riconosciuti dal diritto dell'Unione⁹⁴.

7.2. Il Regolamento Screening

Tra le principali innovazioni del Patto assume un ruolo centrale il Regolamento (UE) 2024/1356, noto come *Screening Regulation*⁹⁵. Tale regolamento introduce una procedura preliminare obbligatoria applicabile ai cittadini di Paesi terzi che giungano alle frontiere esterne senza soddisfare le condizioni di ingresso previste dalla normativa europea oppure che siano rintracciati dopo avere eluso i controlli di frontiera. Lo screening costituisce una fase antecedente rispetto alle procedure di asilo o di rimpatrio e mira a fornire alle autorità competenti le informazioni necessarie per individuare il percorso procedurale più appropriato⁹⁶. Durante questa fase vengono effettuati controlli relativi all'identità della persona, verifiche sanitarie, controlli di sicurezza e registrazioni nei sistemi informativi europei.

89. Pacchetto legislativo pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, serie L, 22 maggio 2024

90. Peers S., Guild E., Acosta Arcarazo D., Groenendijk K., Moreno-Lax V., EU Immigration and Asylum Law, Leiden, 2024, pp. 1021 ss.

91. Regolamento (UE) 2024/1348 sulle procedure di asilo

92. Rossi Dal Pozzo F., Immigrazione, asilo e cittadinanza nell'Unione europea, Milano, 2022, pp. 312 ss

93. Considerando del Regolamento (UE) 2024/1348

94. Articolato del Regolamento (UE) 2024/1348

95. Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio

96. Art. 1 e ss. Regolamento (UE) 2024/1356

L'obiettivo è garantire una raccolta uniforme delle informazioni rilevanti e favorire il coordinamento tra le diverse autorità nazionali ed europee coinvolte nella gestione dei flussi migratori⁹⁷. L'introduzione dello screening risponde all'esigenza di superare le disomogeneità precedentemente esistenti tra gli Stati membri e di assicurare una gestione più efficace delle frontiere esterne dell'Unione. Allo stesso tempo, il regolamento impone il rispetto delle garanzie previste dalla Carta dei diritti fondamentali e sottopone l'intera procedura a specifici meccanismi di monitoraggio indipendente⁹⁸.

7.3. Il Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione

Un altro pilastro della riforma è costituito dal Regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione (*Asylum and Migration Management Regulation – AMMR*)⁹⁹. Tale regolamento sostituisce il precedente sistema fondato sul Regolamento Dublino III e introduce nuove regole per la determinazione dello Stato membro competente all'esame delle domande di protezione internazionale. La riforma mira a ridurre le tensioni generate dal precedente sistema, che attribuiva un peso particolarmente significativo al criterio del primo ingresso.

Pur mantenendo tale criterio quale elemento fondamentale del sistema, il nuovo regolamento introduce meccanismi di solidarietà e cooperazione destinati a favorire una più equilibrata distribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri¹⁰⁰. Particolare rilevanza assume l'introduzione di un sistema permanente di solidarietà, attraverso il quale gli Stati membri possono contribuire alla gestione dei flussi migratori mediante diverse forme di sostegno, tra cui il ricollocamento dei richiedenti protezione internazionale, il supporto operativo o il contributo alle attività di rimpatrio¹⁰¹.

Sotto il profilo dei rimpatri, il nuovo regolamento mira a rafforzare il coordinamento tra le procedure di asilo e le procedure di allontanamento, riducendo i tempi necessari per la definizione delle singole posizioni e favorendo una gestione più efficiente dei casi in cui non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale¹⁰².

7.4. Le novità in materia di esecuzione dei rimpatri

Le innovazioni introdotte dal nuovo Patto incidono significativamente anche sulla fase esecutiva dei rimpatri. Pur non sostituendo la Direttiva 2008/115/CE, la riforma rafforza gli strumenti destinati a migliorare l'effettività delle decisioni di allontanamento e ad aumentare il livello di cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni europee competenti¹⁰³.

Particolare importanza assume il collegamento tra le procedure di frontiera e le procedure di rimpatrio. Nei casi previsti dalla normativa europea, il rigetto di una domanda di protezione internazionale trattata nell'ambito della procedura di frontiera può essere seguito dall'avvio di una procedura di rimpatrio anch'essa svolta in ambito frontaliero, con l'obiettivo di ridurre i tempi necessari all'esecuzione delle decisioni adottate¹⁰⁴.

⁹⁷. Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), *Pact on Migration and Asylum Explained*, 2024

⁹⁸. Art. 10 Regolamento (UE) 2024/1356

⁹⁹. Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio

¹⁰⁰. Hailbronner K., Thym D. (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, München, 2022, pp. 1675 ss

¹⁰¹. Artt. 56 e ss. Regolamento (UE) 2024/1351

¹⁰². Commissione europea, *New Pact on Migration and Asylum, documentazione esplicativa*

¹⁰³. Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2023, pp. 755 ss

¹⁰⁴. Regolamento (UE) 2024/1348

Parallelamente, il nuovo quadro normativo attribuisce un ruolo crescente a Frontex nelle attività di supporto agli Stati membri. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera può infatti fornire assistenza tecnica, operativa e logistica nelle operazioni di rimpatrio, contribuendo al coordinamento delle attività tra le autorità nazionali¹⁰⁵. La riforma incentiva inoltre il ricorso ai programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione, considerati strumenti particolarmente efficaci per favorire il ritorno sostenibile dei cittadini di Paesi terzi nei Paesi di origine¹⁰⁶.

Nonostante tali innovazioni, il nuovo Patto non modifica i principi fondamentali che caratterizzano il sistema europeo dei rimpatri. Restano pienamente applicabili le garanzie derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il principio di non-refoulement, il diritto a un ricorso effettivo e tutte le tutele procedurali già riconosciute dalla Direttiva Rimpatri e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁰⁷. L'esame del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo consentono dunque di cogliere le principali direttrici evolutive della politica migratoria dell'Unione.

Le riforme del 2024 mirano a rendere più efficiente la gestione dei flussi migratori e delle procedure di rimpatrio, senza introdurre nuove categorie giuridiche riconducibili alla remigrazione. Proprio questa constatazione conferma l'esigenza di distinguere tra il lessico utilizzato nel dibattito pubblico e gli istituti effettivamente disciplinati dal diritto dell'Unione europea. Tale distinzione risulta particolarmente evidente nell'ambito delle relazioni con i Paesi terzi, alle quali sarà dedicato il capitolo successivo concernente gli accordi di riammissione e la dimensione esterna della politica migratoria europea.

8. La dimensione esterna della politica europea dei rimpatri, le questioni applicative e le prospettive evolutive

L'analisi svolta nei capitoli precedenti ha evidenziato come il diritto dell'Unione europea abbia progressivamente costruito un articolato sistema normativo volto a disciplinare il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi in soggiorno irregolare. Tale sistema si fonda sulle competenze attribuite dai Trattati, sulla Direttiva 2008/115/CE, sulla giurisprudenza della Corte di giustizia e, più recentemente, sulle innovazioni introdotte dal nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo. Tuttavia, l'effettività delle procedure di rimpatrio non dipende esclusivamente dalla disciplina interna dell'Unione, ma richiede una costante cooperazione con i Paesi terzi e un delicato bilanciamento tra esigenze di gestione dei flussi migratori e tutela dei diritti fondamentali. In questa prospettiva assume particolare rilievo la dimensione esterna della politica migratoria europea. L'esecuzione delle decisioni di rimpatrio presuppone infatti, nella maggior parte dei casi, la collaborazione dei Paesi di origine o di transito delle persone interessate.

Per tale ragione l'Unione europea ha progressivamente sviluppato una rete di accordi di riammissione e di strumenti di cooperazione internazionale finalizzati a facilitare l'identificazione dei cittadini di Paesi terzi, il rilascio dei documenti necessari al viaggio e il loro effettivo rientro nel Paese di destinazione¹⁰⁸. Gli accordi di riammissione costituiscono uno dei principali strumenti attraverso i quali l'Unione persegue l'obiettivo di rendere più efficaci le procedure di rimpatrio. Essi disciplinano le modalità di cooperazione tra le autorità competenti e contribuiscono a ridurre gli ostacoli amministrativi che frequentemente impediscono l'esecuzione delle decisioni di allontanamento. Accanto a tali accordi, negli ultimi anni si è

¹⁰⁵. Regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea

¹⁰⁶. Commissione europea, EU Strategy on Voluntary Return and Reintegration, 2021

¹⁰⁷. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; Direttiva 2008/115/CE

¹⁰⁸. Artt. 79 e 216 TFUE; Commissione europea, EU Strategy on Voluntary Return and Reintegration, 2021

sviluppato un crescente ricorso a forme di cooperazione più flessibili, quali partenariati migratori, memorandum d'intesa e dichiarazioni congiunte, che hanno ampliato la dimensione esterna della politica migratoria europea¹⁰⁹. Nonostante l'evoluzione del quadro normativo e istituzionale, permangono tuttavia significative criticità applicative. Una delle principali riguarda il divario esistente tra il numero delle decisioni di rimpatrio adottate annualmente dagli Stati membri e quello dei rimpatri effettivamente eseguiti¹¹⁰.

Tale fenomeno dipende da molteplici fattori, tra cui le difficoltà nell'identificazione delle persone interessate, la limitata cooperazione di alcuni Paesi terzi, l'assenza di documenti di viaggio validi e la necessità di rispettare le garanzie previste dal diritto europeo e internazionale. Ulteriori problematiche emergono dal rapporto tra l'esigenza di rendere più efficaci le procedure di rimpatrio e l'obbligo di garantire la tutela dei diritti fondamentali. Il sistema europeo impone infatti che ogni decisione di allontanamento sia adottata nel rispetto della dignità umana, del diritto a un ricorso effettivo, della tutela della vita privata e familiare e del principio di non-refoulement.

Quest'ultimo continua a rappresentare uno dei limiti più significativi all'esecuzione dei rimpatri, vietando il trasferimento di una persona verso uno Stato nel quale essa rischi di subire persecuzioni, torture o trattamenti inumani o degradanti¹¹¹.

Le riforme introdotte dal nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo mirano a rispondere ad alcune di queste criticità attraverso procedure più coordinate, un rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri e una maggiore integrazione tra le procedure di asilo e quelle di rimpatrio. Resta tuttavia da verificare in che misura tali innovazioni saranno in grado di incidere concretamente sull'effettività delle politiche migratorie europee una volta completata la loro attuazione nei diversi ordinamenti nazionali¹¹².

Alla luce dell'analisi svolta, emerge con chiarezza come il termine *remigrazione* non trovi un autonomo riconoscimento nel diritto dell'Unione europea. Le fonti normative europee disciplinano invece una pluralità di istituti specifici – tra cui il rimpatrio volontario, il rimpatrio forzato, la riammissione e le procedure di allontanamento – ciascuno caratterizzato da propri presupposti, limiti e garanzie. La mancanza di una definizione normativa di remigrazione conferma pertanto la necessità di distinguere il lessico utilizzato nel dibattito pubblico dalle categorie giuridiche effettivamente presenti nell'ordinamento europeo.

L'Unione europea ha costruito nel tempo un sistema che tenta di conciliare esigenze potenzialmente divergenti: da un lato il controllo delle frontiere esterne e il contrasto all'immigrazione irregolare, dall'altro la protezione dei diritti fondamentali della persona. In tale contesto, la disciplina dei rimpatri si configura come uno degli ambiti nei quali più chiaramente emerge la complessità del processo di integrazione europea, caratterizzato dalla costante ricerca di un equilibrio tra sovranità statale, cooperazione sovranazionale e tutela dei diritti umani. È proprio all'interno di questo equilibrio che devono essere interpretate le attuali politiche europee in materia di rimpatrio, indipendentemente dalle

¹⁰⁹. Carrera S., Santos Vara J., Strik T. (a cura di), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Cheltenham, 2019

¹¹⁰. Commissione europea, *Annual Report on Migration and Asylum*, ultime edizioni

¹¹¹. Art. 19 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; art. 33 Convenzione di Ginevra del 1951

¹¹². Regolamenti del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 22 maggio 2024
Bibliografia Normativa Giurisprudenza Sitografia

diverse letture politiche o mediatiche che accompagnano il dibattito contemporaneo sul fenomeno migratorio.