

Causa C-233/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

18 marzo 2019

Giudice del rinvio:

Cour du travail de Liège (Belgio)

Data della decisione di rinvio:

11 marzo 2019

Appellante:

B.

Appellato:

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

I. Fatti e procedimento principale

- 1 La sig.ra B, nata il 1° gennaio 1955 in Guinea, è giunta in Belgio il 2 settembre 2015 e il 4 settembre 2015 ha presentato una domanda d'asilo, che è stata respinta con sentenza del Conseil du contentieux des étrangers (Consiglio per il contenzioso degli stranieri, Belgio; in prosieguo: il «CCE») del 27 aprile 2016.
- 2 La sig.ra B è affetta da varie patologie: ipertensione arteriosa, diabete di tipo 2 con neuropatia e ipotiroidismo postoperatorio.
- 3 Il 26 settembre 2016 ella ha presentato domanda di regolarizzazione (domanda di autorizzazione al soggiorno) per motivi medici ai sensi dell'articolo 9 ter della loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (legge del 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri) (*Moniteur belge* del 31 dicembre 1980, pag. 14584, in prosieguo: la «legge del 15 dicembre 1980»).

- 4 Tale domanda è stata dichiarata ricevibile il 22 dicembre 2016. Alla sig.ra B è stato quindi rilasciato un titolo di soggiorno temporaneo ed ella ha potuto beneficiare dell'assistenza sociale del Centre public d'action sociale de Liège (Centro pubblico di azione sociale di Liegi; in prosieguo: il «CPAS»).
- 5 Tuttavia, con decisione del 28 settembre 2017, notificata il 23 ottobre 2017, l'Office des étrangers (Ufficio per gli stranieri) ha respinto nel merito la domanda di regolarizzazione per motivi medici. In pari data è stato notificato alla sig.ra B l'ordine di lasciare il territorio belga e gli Stati Schengen entro 30 giorni dalla notifica. La sig.ra B aveva quindi il diritto di soggiornare in Belgio fino al 22 novembre 2017 e il suo soggiorno è divenuto irregolare il 23 novembre 2017.
- 6 Il 28 novembre 2017 la sig.ra B ha proposto al CCE, giudice competente in materia, un ricorso di annullamento e di sospensione avverso il diniego dell'autorizzazione al soggiorno e l'ordine di lasciare il territorio. Le parti hanno fatto presente nelle loro osservazioni che, per quanto è a loro conoscenza, tale ricorso è ancora pendente.
- 7 Con due decisioni del 28 novembre 2017, il CPAS ha revocato alla sig.ra B il beneficio dell'assistenza sociale finanziaria e dell'assistenza sociale medica con effetto dal 23 ottobre 2017. Tali provvedimenti costituiscono le decisioni controverse. Dal fascicolo amministrativo risulta che l'assistenza medica oggetto della revoca è quella destinata agli stranieri in situazione di soggiorno regolare, che non deve essere confusa con l'assistenza medica d'urgenza, destinata agli stranieri in situazione di soggiorno irregolare. Le due decisioni controverse invitavano la ricorrente a presentare, ove lo ritenesse necessario, una domanda di assistenza medica d'urgenza. Ella ha beneficiato dell'assistenza medica d'urgenza, con una proroga per malattie croniche, a decorrere dal 1° novembre 2017.
- 8 I giudici competenti in materia di assistenza sociale sono i giudici del lavoro: il Tribunal du travail (Tribunale del lavoro) e la Cour du travail (Corte del lavoro). Con ricorso del 28 dicembre 2017, la sig.ra B ha chiesto al Tribunal du travail de Liège (Tribunale del lavoro di Liegi) di reintegrarla nel beneficio dell'assistenza medica e dell'assistenza sociale per stranieri in situazione di soggiorno regolare con effetto dal 23 ottobre 2017.
- 9 Il 1° febbraio 2018 la sig.ra B ha inoltre presentato una nuova domanda di assistenza sociale, che è stata respinta con decisione del CPAS del 20 febbraio 2018. Tale decisione di diniego è stata oggetto di un ulteriore ricorso attualmente pendente dinanzi al Tribunal du travail (Tribunale del lavoro), cosicché il periodo controverso è soltanto quello compreso tra il 23 ottobre 2017 e il 31 gennaio 2018.
- 10 Nella sentenza del 15 marzo 2018, il Tribunal du travail (Tribunale del lavoro) ha interpretato la decisione di revoca dell'assistenza medica del 28 novembre 2017 come una decisione di diniego dell'assistenza medica d'urgenza. Esso ha dichiarato che la domanda della sig.ra B era infondata nella parte in cui riguardava l'assistenza sociale finanziaria. L'ha invece dichiarata fondata nella parte relativa

all'assistenza medica d'urgenza e ha condannato il CPAS a mantenere quest'ultima.

- 11 La sig.ra B ha interposto appello avverso tale sentenza.

II. Contesto normativo

1. Diritto belga

- 12 Ai sensi dell'articolo 9 ter della legge del 15 dicembre 1980, lo straniero soggiornante in Belgio che soffra di una malattia tale da comportare un rischio effettivo per la vita o l'integrità fisica o un rischio effettivo di trattamenti inumani o degradanti, qualora non esista alcuna terapia adeguata nel suo paese d'origine o nel paese in cui risiede, può inoltrare al Ministro o al suo delegato domanda di permesso di soggiorno nel Regno. Si tratta di una deroga alla norma generale, prevista all'articolo 9, secondo cui la domanda di autorizzazione ad un soggiorno di durata superiore a tre anni deve essere presentata presso la rappresentanza diplomatica o consolare belga competente per il luogo di residenza o di soggiorno all'estero.
- 13 La procedura si svolge in due fasi: un esame inizialmente concepito come formale e rapido, che sfocia in una decisione sulla ricevibilità e nel rilascio di un titolo di soggiorno temporaneo (che dà diritto all'assistenza sociale), e una successiva decisione nel merito.
- 14 Se la decisione nel merito è sfavorevole al richiedente la regolarizzazione, quest'ultimo può proporre ricorso dinanzi al CCE.
- 15 Ai sensi di detta legge, e fatta salva l'interpretazione della giurisprudenza della Corte, il «mero» ricorso di sospensione e di annullamento non ha effetto sospensivo, cosicché lo straniero può trovarsi in situazione di soggiorno irregolare nelle more dell'esame di tale ricorso.
- 16 Orbene, a norma dell'articolo 57, paragrafo 2, della legge organica dell'8 luglio 1976 sui centri pubblici di azione sociale, l'irregolarità del soggiorno comporta il diniego di ogni prestazione sociale ad eccezione dell'assistenza medica d'urgenza e, per le famiglie con minori, dell'accoglienza in un centro Fedasil.
- 17 Tuttavia, a termini dell'articolo 159 della Costituzione belga, «[i] tribunali e le corti applicano i decreti e i regolamenti generali, provinciali e locali solo nella misura in cui questi sono conformi alle leggi».
- 18 L'articolo 74/13 della legge del 15 dicembre 1980 dispone peraltro che, al fine di adottare una decisione sull'allontanamento, il Ministro o il suo delegato tiene conto delle condizioni di salute dello straniero di cui trattasi.

2. Diritto dell'Unione

- 19 Nella sentenza del 18 dicembre 2014, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453) (in prosieguo: la «sentenza *Abdida*»), la Corte ha dichiarato quanto segue:

«Gli articoli 5 e 13 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, letti alla luce degli articoli 19, paragrafo 2, e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché l'articolo 14, paragrafo 1, lettera b), della stessa direttiva devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale:

- che non conferisce effetto sospensivo a un ricorso proposto contro una decisione che ordina a un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia di lasciare il territorio di uno Stato membro, quando l'esecuzione di tale decisione può esporre tale cittadino di paese terzo a un serio rischio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute, e
- che non prevede la presa in carico, per quanto possibile, delle necessità primarie di detto cittadino di paese terzo, al fine di garantire che le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie possano effettivamente essere forniti nel periodo durante il quale tale Stato membro è tenuto a rinviare l'allontanamento del medesimo cittadino di paese terzo in seguito alla proposizione di tale ricorso».

- 20 Vengono inoltre fatti valere l'articolo 19, paragrafo 2, e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e 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 (GU 2008, L 348, pag. 98).

3. Altre disposizioni

- 21 La ricorrente invoca altresì gli articoli 3 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

III. Oggetto della controversia principale

- 22 Per quanto rileva ai fini del procedimento dinanzi alla Corte, la questione sollevata nel caso di specie è se, conformemente alla sentenza *Abdida*, si debba riconoscere effetto sospensivo ai ricorsi di annullamento e di sospensione proposti dinanzi al CCE e, in caso affermativo, a quali condizioni.

IV. Posizioni e conclusioni delle parti

1. Posizione della ricorrente

- 23 La sig.ra B auspica che la sentenza impugnata sia riformata e che il CPAS sia condannato a corrisponderle l'assistenza sociale finanziaria a decorrere dal 23 ottobre 2017.
- 24 Ella fa valere la mancanza di un ordine esecutivo di lasciare il territorio, sostenendo che, in forza del ricorso proposto dinanzi al CCE, l'ordine di lasciare il territorio da lei ricevuto non può produrre effetti.
- 25 La sig.ra B invoca la sentenza Abdida, l'articolo 159 della Costituzione belga, gli articoli 3 e 13 della CEDU, l'articolo 47 della Carta, l'articolo 6, paragrafo 5, e l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2008/115 nonché l'articolo 74/13 della legge del 15 dicembre 1980, per affermare il diritto all'assistenza sociale nelle more del suo ricorso dinanzi al CCE contro il diniego di regolarizzazione per motivi medici.
- 26 Ella sottolinea la gravità delle patologie dalle quali è affetta.
- 27 Espone inoltre che, secondo la sentenza Abdida, una semplice censura seria e plausibile impone di riconoscere effetto sospensivo al ricorso proposto dinanzi al CCE. La sig.ra B ritiene che le sue censure siano serie, dato che ella fa valere dinanzi al CCE che la valutazione del medico dell'Ufficio per gli stranieri sulla quale si fonda il diniego di regolarizzazione non è sufficientemente motivata.
- 28 La ricorrente ne deduce che il suo ricorso dinanzi al CCE ha effetto sospensivo, che pertanto non si può ritenere che ella si trovi in situazione di soggiorno irregolare e che le è dovuta l'assistenza sociale finanziaria.

2. Posizione del CPAS

- 29 Il CPAS chiede che la sentenza impugnata e le decisioni controverse siano confermate.
- 30 Il CPAS considera che la sig.ra B si trova in situazione di soggiorno irregolare ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 2, della legge dell'8 luglio 1976 e che non ricorrono motivi, a norma dell'articolo 159 della Costituzione, per disapplicare l'ordine di lasciare il territorio di cui ella è stata oggetto.
- 31 Quanto alla giurisprudenza Abdida, esso sostiene che da detta sentenza si potrebbe desumere che il ricorso non ha un effetto sospensivo automatico, bensì un effetto sospensivo che viene riconosciuto soltanto se lo straniero dimostra la gravità della sua malattia e il rischio serio di grave deterioramento delle sue condizioni di salute in caso di rimpatrio.

V. Valutazione della Cour du travail (Corte del lavoro)

- 32 La Cour du travail (Corte del lavoro) è quindi chiamata a pronunciarsi sull'effetto sospensivo dei ricorsi pendenti dinanzi al CCE.
- 33 La dottrina ha sintetizzato dettagliatamente varie questioni sensibili ed è opportuno fare riferimento a tale resoconto ¹. La Cour du travail (Corte del lavoro) precisa tuttavia di citare questo contributo perché fornisce una panoramica, accurata ed esaustiva, ma che, in questa fase, essa non ha ancora deciso quale soluzione debba accogliersi, non aderisce alle posizioni espresse dall'autore e non anticipa la soluzione da dare alla controversia.

«Portata del controllo medico che deve essere svolto dai giudici del lavoro

x La sentenza Abdida non riconosce effetto sospensivo ad ogni ricorso contro una misura di allontanamento adottata a seguito di una decisione negativa 9 ter, bensì unicamente al “ricorso proposto contro una decisione che ordina a un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia di lasciare il territorio di uno Stato membro, quando l'esecuzione di tale decisione può esporre tale cittadino di paese terzo a un serio rischio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute”.

Per riconoscere effetto sospensivo ad un ricorso, i giudici del lavoro devono limitarsi a constatarne l'esistenza ², oppure sono tenuti a verificare se ricorrano le condizioni cui la sentenza Abdida subordina tale effetto?

La giurisprudenza è divisa sul punto.

Una corrente ritiene che per riconoscere effetto sospensivo ad un ricorso sia sufficiente constatarne l'esistenza. Tale tesi si fonda sul fatto che la Corte di Lussemburgo avrebbe fatto riferimento molto in generale “a tutti i destinatari di un ordine di lasciare il territorio che abbiano proposto ricorso contro un diniego dell'autorizzazione al soggiorno fondata sull'articolo 9 ter”, che “è materialmente impossibile dire ‘in anticipo’ se una situazione sia talmente eccezionale da dover ritenere che il ricorso abbia efficacia sospensiva. Non si può affermare, a priori, che il ricorso abbia effetto sospensivo per alcuni ricorrenti ma non per altri”, e che “tale valutazione spetta al Consiglio per il contenzioso degli stranieri. Privare uno straniero di un ricorso effettivo significherebbe compromettere la valutazione da parte di detto Consiglio delle censure dedotte”.

¹ MAES, C., in *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, Bruxelles, la Charte, 2^a ed., di prossima pubblicazione.

² V., in tal senso, NISSEN, T., «Aide Sociale et régularisation 9 ter: le point sur la question après l'arrêt Abdida», *Fiche pratique de l'accueil 16*, CIRE, 2015, secondo cui dovrebbe essere riconosciuto effetto sospensivo ad ogni ricorso contro una decisione negativa 9 ter; TSOURDI, L., «Régularisation médicale en Belgique: quelles répercussions pour l'arrêt Abdida?», *Newsletter EDEM*, maggio 2015, pag. 3.

Un'altra corrente considera, al contrario, che l'effetto sospensivo può essere riconosciuto solo alle condizioni previste dalla sentenza Abdida, che i giudici del lavoro dispongono pertanto di un potere di valutazione prima facie e che la sospensione non è giustificata se la domanda risulta manifestamente infondata o se gli elementi di natura medica risultano palesemente insufficienti.

Riteniamo che si debba optare per quest'ultima corrente.

Infatti, l'articolo 288, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dispone che “[l]a direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi”.

Sulla base di tale disposizione, la Corte di Lussemburgo considera che i giudici nazionali devono *“interpretare il diritto nazionale per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima. (...) L'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale è inerente al sistema del Trattato, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia delle norme comunitarie quando risolve la controversia ad esso sottoposta. (...) In questo caso, il principio dell'interpretazione conforme esige quindi che il giudice del rinvio faccia tutto ciò che rientra nella sua competenza, prendendo in considerazione tutte le norme del diritto nazionale, per garantire la piena efficacia della direttiva”*³.

Verificando se ricorrano le condizioni richieste dalla Corte di Lussemburgo, il giudice del lavoro non ignora l'effettività del ricorso contro l'ordine di lasciare il territorio, bensì assicura, al contrario, l'applicazione, entro i limiti della sua competenza e nel contesto della controversia di cui è investito, del diritto europeo direttamente applicabile, conformandosi all'interpretazione datane dal giudice europeo. Inoltre, se l'esame prima facie si limita a verificare che la censura non sia manifestamente infondata, ciò mi sembra del tutto conforme ai requisiti posti dalla Corte di Strasburgo, la quale collega l'effettività del ricorso, e il carattere sospensivo automatico che dovrebbe derivarne in caso di eventuale violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla verifica dell'esistenza di una censura plausibile».

- 34 In realtà, è possibile una terza interpretazione della giurisprudenza Abdida, secondo la quale i giudici del lavoro non dovrebbero verificare se esista una censura seria e plausibile, bensì spingersi ad esaminare se l'esecuzione di una

³ Sentenza del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a. (da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punti da 110 a 118 e giurisprudenza citata).

decisione di allontanamento possa esporre il cittadino di paese terzo a un serio rischio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute.

- 35 Tuttavia, questa terza interpretazione solleva ulteriori problemi.
- 36 Se pure i giudici del lavoro sono abituati a pronunciarsi sulla questione dell'impossibilità del rimpatrio per motivi medici, la presente discussione si colloca tuttavia sul piano dell'assistenza sociale (concessa a una persona il cui soggiorno irregolare, in deroga alla regola, non osti a tale assistenza), di cui essi sono il giudice naturale. Quando si tratta di valutare se un ricorso proposto dinanzi al CCE avverso un diniego di regolarizzazione abbia o meno effetto sospensivo, la discussione si sposta sul piano del soggiorno, di cui occorre accertare la regolarità o meno. Nel caso in cui il soggiorno fosse considerato legittimo, il diritto all'assistenza sociale sarebbe riconosciuto solo di riflesso. Orbene, il contenzioso in materia di regolarità del soggiorno è devoluto, di norma, a un giudice diverso, specializzato in questo settore, ossia il CCE.
- 37 Come si vede, le difficoltà derivano in parte dalla circostanza che il giudice dinanzi al quale viene fatto valere l'effetto sospensivo (il giudice del lavoro, competente in relazione all'assistenza sociale) non è quello dinanzi al quale viene proposto il ricorso (il CCE, competente in relazione al diritto di soggiorno).
- 38 Analogamente, nell'interpretazione secondo cui il giudice del lavoro deve verificare se esista una censura plausibile, tale dualità comporta un disagio e una carenza di legittimazione in capo ai giudici del lavoro a decidere sulle possibilità di accoglimento di un ricorso proposto dinanzi al CCE in una materia di cui essi non sono i giudici naturali e che non padroneggiano al pari del diritto del lavoro.
- 39 Qual è la portata del controllo cui deve procedere il giudice del lavoro dinanzi al quale viene fatto valere il carattere sospensivo di un ricorso proposto dinanzi a un giudice diverso?
- 40 Certamente, tale questione potrebbe essere risolta rapidamente osservando che si tratta di un problema di diritto interno, estraneo alla funzione della Corte di giustizia dell'Unione europea. La Cour du travail (Corte del lavoro) ha deciso tuttavia di rivolgersi alla Corte di giustizia, in quanto la suddetta questione impone altresì di chiarire la portata dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice A dà automaticamente diritto a un'assistenza rientrante nella competenza di un giudice B? Il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice A implica la possibilità di sottoporre le censure ivi dedotte all'esame di un giudice B? Il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice A implica la possibilità di far operare il controllo rientrante nella sua competenza da un giudice B?

Questione pregiudiziale

- 41 Al fine di chiarire tale importante questione, occorre sollevare la seguente questione pregiudiziale:
- 42 «Se gli articoli 5 e 13 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, letti alla luce degli articoli 19, paragrafo 2, e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché l'articolo 14, paragrafo 1, lettera b), della stessa direttiva, letti alla luce della sentenza del 18 dicembre 2014 resa dalla Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-562/13, debbano essere interpretati nel senso che conferiscono effetto sospensivo a un ricorso proposto contro una decisione che ordina a un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia di lasciare il territorio di uno Stato membro, se l'autore del ricorso sostiene che l'esecuzione di tale decisione può esporlo a un serio rischio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute,
- senza che sia necessaria una valutazione del ricorso, in quanto la sua proposizione è sufficiente per sospendere l'esecuzione del provvedimento che ordina di lasciare il territorio,
 - o previo un controllo marginale dell'esistenza di una censura plausibile oppure dell'assenza di motivi di irricevibilità o di manifesta infondatezza del ricorso dinanzi al Consiglio per il contenzioso degli stranieri,
 - o ancora previo un controllo pieno e completo da parte dei giudici del lavoro finalizzato ad accertare se l'esecuzione di detta decisione possa effettivamente esporre l'autore del ricorso a un serio rischio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute».