

Versione anonimizzata

Traduzione

C-394/19 - 1

Causa C-394/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

21 maggio 2019

Giudice del rinvio:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgio)

Data della decisione di rinvio:

14 maggio 2019

Ricorrenti:

PN

QO

RP

SQ

TR

Resistente:

Centre public d'action sociale d'Anderlecht (CPAS) (Belgio)

[omissis] [Or. 2] [omissis]

I ASPETTI PROCEDURALI

Il procedimento è stato avviato con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 13 febbraio 2019. [svolgimento del procedimento]

[omissis] [Or. 3]

II DECISIONI CONTESTATE E OGGETTO DELLA DOMANDA

Con decisione del 12 novembre 2018, il CPAS di Anderlecht (Centre public d'action sociale d'Anderlecht; Centro pubblico di azione sociale di Anderlecht, Belgio; in prosieguo: il "CPAS") negava a PN il beneficio di un sussidio sociale equivalente al reddito di integrazione sociale [omissis], sulla base della seguente motivazione:

“Lei soggiorna illegalmente in territorio belga.

Orbene, le persone soggiornanti illegalmente in territorio belga possono usufruire unicamente dell'assistenza per le prestazioni sanitarie urgenti in forza dell'articolo 57, paragrafo 2 della loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS (legge 8 luglio 1976 istitutiva dei Centri pubblici di azione sociale).

Il Comité Spécial du Service Social (Comitato Speciale del Servizio Sociale, Belgio) ritiene pertanto che Lei non soddisfi le condizioni di legge per la concessione di un sussidio equivalente al reddito di integrazione.”

Con decisione dello stesso giorno e sulla base della stessa motivazione, il CPAS di Anderlecht negava anche a QO la fruizione di un sussidio sociale equivalente al reddito di integrazione sociale a partire dal 18 ottobre 2018, e gli concedeva una carta medica nell'ambito dell'assistenza sanitaria urgente.

PN e QO chiedono [omissis] la condanna del CPAS alla concessione di un sussidio sociale equivalente al reddito di integrazione sociale, calcolato a tasso famiglia a carico a partire dal 18 ottobre 2018.

III FATTI

[omissis]

PN, nata il 1° gennaio 1975, di nazionalità marocchina, dichiara di essere arrivata in Belgio nel corso del 2003.

Il 6 dicembre 2003 ha contratto matrimonio con US, di nazionalità belga. [omissis]

Il 12 dicembre 2008, PN e US hanno divorziato.

Il 19 marzo 2008 PN ha contratto matrimonio, in Marocco, con QO, nato il 27 settembre 1976 e di nazionalità marocchina.

Il 28 novembre 2008 QO è arrivato in territorio belga munito di un visto per soggiorni di breve durata. A seguito della scadenza di quest'ultimo, il 23 aprile 2009 gli è stato recapitato un ordine di lasciare il territorio [omissis]. **[Or. 4]**

Il 15 ottobre 2009 QO ha effettuato domanda di soggiorno in base all'articolo 9bis della loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (legge 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri) [domanda di regolarizzazione del soggiorno per circostanze eccezionali].

Il 2 agosto 2010 nasceva RP, il primo figlio di PN e di QO.

Il 27 gennaio 2011 QO è autorizzato a un soggiorno superiore a 3 mesi.

Con sentenza del 12 giugno 2012, il Tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles, Belgio) ha annullato il matrimonio tra PN e US.

Il 29 gennaio 2013 l'Office des étrangers (Ufficio per gli stranieri, Belgio) revocava il diritto di soggiorno di PN e del figlio RP, con l'emissione di un ordine di lasciare il territorio e di divieto di ingresso nel territorio di 5 anni, sulla base della seguente motivazione (traduzione libera):

“Secondo il Tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles) [...] l'interessata non aveva intenzione di stabilire una comunione di vita duratura con il cittadino belga con il quale ella aveva contratto matrimonio. Ella ha consapevolmente e con intenzione fraudolenta abusato dei procedimenti belgi di ricongiungimento familiare. Si dichiara che PN ha commesso una frode allo scopo di ottenere il diritto al soggiorno. Il suo diritto di soggiorno viene revocato per frode il 29 gennaio 2013”.

Il 21 marzo 2013, a seguito della decisione di revoca del diritto di soggiorno di PN, QO si vedeva a sua volta revocare il diritto di soggiorno, e il 25 aprile 2013 egli proponeva ricorso dinanzi al Conseil du contentieux des étrangers (Consiglio del contenzioso degli stranieri, Belgio).

Con sentenza del 27 maggio 2014, la cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio) ha confermato la sentenza del Tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles, Belgio) del 12 giugno 2012.

Il 30 luglio 2014 nasceva SQ, il secondo figlio di PN e QO.

Il 27 luglio 2015, PN e QO hanno presentato domanda di soggiorno ai sensi dell'articolo 9bis della legge 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri [domanda di regolarizzazione del soggiorno per circostanze eccezionali], che è stata respinta con sentenza di irricevibilità, con l'emissione di un ordine di lasciare il territorio il 16 novembre 2015.

Il 15 settembre 2016 il Consiglio del contenzioso degli stranieri ha respinto il ricorso di QO presentato il 25 aprile 2013.

Il 26 settembre 2016 nasceva TR, il terzo figlio di PN e QO. [Or. 5]

Con lettera del 13 giugno 2017 indirizzato allo Stato belga, il legale di PN e di QO ha fatto valere che la revoca del diritto di soggiorno di questi ultimi era avvenuta in violazione del diritto europeo, e ha chiesto, a titolo di risarcimento in natura della stessa, la restituzione a PN della sua carta F+ [carta di soggiorno permanente di un cittadino dell'Unione], la concessione di quest'ultima ai propri figli, e la concessione di una carta B [Certificato d'iscrizione nel registro degli stranieri — soggiorno illimitato] a QO.

Con messaggio di posta elettronica del 16 giugno 2017, lo Stato belga ha respinto tale domanda sulla base della seguente motivazione:

“[omissis].

La decisione è effettivamente datata 29 gennaio 2013. Quest'ultima è stata notificata al suo cliente il 20 marzo 2013.

I suoi clienti avevano diritto di presentare un ricorso entro i 30 giorni successivi a tale notifica.

Non è stato proposto alcun ricorso da parte dei suoi clienti. Il divieto d'ingresso resta sempre applicabile.”

Di conseguenza PN e QO hanno citato in giudizio lo Stato belga il 24 gennaio 2018 dinanzi al Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di lingua francese di Bruxelles) al fine di ottenere il rilascio di un titolo di soggiorno [omissis].

Con sentenza del 10 luglio 2018, quest'ultimo si è dichiarato senza giurisdizione [omissis].

PN e QO hanno impugnato in appello tale decisione, il processo d'appello è ancora pendente dinanzi alla cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles).

[omissis]

IV DISCUSSIONE

L'articolo 1 della legge 8 luglio 1976 istitutiva dei Centri pubblici di azione sociale enuncia che “ogni persona ha diritto al sussidio sociale. Quest'ultimo ha lo scopo di consentire a ciascuno di condurre una vita conforme alla dignità umana”.

[omissis] l'articolo 57, paragrafo 2, della medesima legge così dispone:

“In deroga alle altre disposizioni della presente legge, il compito del centro pubblico di azione sociale si limita a:

1° la concessione dell'assistenza sanitaria urgente, nei confronti di uno straniero che soggiorna illegalmente nel Regno; (...). [Or. 6]

Tale disposizione ha lo scopo di indurre gli stranieri in soggiorno illegale a ottemperare agli ordini di lasciare il territorio.

PN e QO espongono [omissis] che il fatto che essi si trovino attualmente senza un titolo di soggiorno è imputabile allo Stato belga, che ha agito in violazione del diritto europeo, e che il giudice del rinvio è competente a porre rimedio a tale violazione, quantomeno preservando il diritto all'assistenza sociale, al fine di consentire loro di condurre una vita conforme alla dignità umana.

La direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri [omissis] che doveva essere trasposta entro il 30 aprile 2006, prevede all'articolo 35:

“Gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito dalla presente direttiva, in caso di abuso di diritto o frode, quale ad esempio un matrimonio fittizio. Qualsiasi misura di questo tipo è proporzionata ed è soggetta alle garanzie procedurali previste agli articoli 30 e 31.”

All'epoca in cui le decisioni di revoca del diritto di soggiorno di PN e QO sono state emanate, la base giuridica delle stesse in diritto interno era l'articolo 42septies della legge del 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri, la cui formulazione era la seguente:

“Il ministro o il suo delegato può rifiutare l'ingresso o porre fine al diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione o dei suoi familiari quando questi hanno utilizzato informazioni false o ingannevoli o documenti falsi o falsificati, o hanno fatto ricorso alla frode o ad altri mezzi illeciti che sono stati determinanti per il riconoscimento di tale diritto.”

Contrariamente all'articolo 35 della direttiva 2004/38, tale testo non prevedeva la realizzazione di un esame preliminare di proporzionalità.

Quest'ultimo è stato introdotto solo in seguito alla modifica con la loi 4 mai 2016 (legge 4 maggio 2016) [omissis] dell'articolo 42septies dalla legge 15 dicembre 1980, come segue:

“Il ministro o il suo delegato può porre fine al soggiorno di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare e allontanarlo dal territorio del Regno allorché sono state utilizzate informazioni false o ingannevoli o documenti falsi o falsificati, o quando si è fatto ricorso a una frode o ad altri mezzi illeciti che hanno contribuito al riconoscimento del diritto di soggiorno. [Or. 7]

Qualora il ministro o il suo delegato intenda prendere tale decisione, tiene conto della durata del soggiorno dell'interessato nel Regno, della sua età, del suo stato di salute, della sua situazione familiare ed economica, della sua integrazione sociale e culturale nel Regno, nonché dell'importanza dei legami con il paese d'origine."

L'esposizione dei motivi [omissis] precisa al riguardo che:

"Le modifiche effettuate [...] sono intese a chiarire le disposizioni della legge 15 dicembre 1980 relativa al diniego di ingresso e di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari assicurando la corretta trasposizione della direttiva 2004/38.

L'articolo 35 della direttiva 2004/38 non esige affatto che l'uso della frode sia stato determinante per il riconoscimento del soggiorno. Tuttavia, bisogna tener conto del principio di proporzionalità e delle garanzie di cui agli articoli 30 e 31 di detta direttiva.

Per questo motivo, d'ora in avanti, il ministro o il suo delegato dovrà tener conto della durata del soggiorno dell'interessato nel Regno, della sua età, del suo stato di salute, della sua situazione familiare ed economica, della sua integrazione sociale e culturale nel Regno, nonché dell'intensità dei legami con il paese d'origine."

Non è quindi seriamente contestabile che le decisioni di revoca del diritto di soggiorno di PN e QO, decisioni che sono all'origine della controversia, sono state adottate sulla base di una non corretta trasposizione della direttiva 2004/38, e senza il necessario esame di proporzionalità richiesto da quest'ultima.

La Corte di giustizia dell'Unione europea [in prosieguo: la "Corte di giustizia"] [omissis] ha elaborato i principi riguardanti la responsabilità degli Stati in caso di legislazione nazionale contraria al diritto dell'Unione. **[Or. 8]**

Nella sentenza del 19 novembre 1991, Francovich, cause riunite C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, la Corte di giustizia dichiara che:

31. Va innanzitutto ricordato che il Trattato CEE ha istituito un ordinamento giuridico proprio, integrato negli ordinamenti giuridici degli Stati membri e che si impone ai loro giudici, i cui soggetti sono non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini e che, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, il diritto comunitario è altresì volto a creare diritti che entrano a far parte del loro patrimonio giuridico; questi diritti sorgono non solo nei casi in cui il Trattato espressamente li menziona, ma anche in relazione agli obblighi che il Trattato impone ai singoli, agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie (v. sentenze 5 febbraio 1963, Van Gend & Loos, causa 26/62, Racc. pag. 3, e 15 luglio 1964, Costa, causa 6/64, pag. 1127).

32. *Va altresì ricordato che, come risulta da una giurisprudenza costante, spetta ai giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro competenze, le norme del diritto comunitario, garantire la piena efficacia di tali norme e tutelare i diritti da esse attribuiti ai singoli (v. in particolare sentenza 9 marzo 1978, Simmenthal, punto 16 della motivazione, causa 106/77, Racc. pag. 629, e sentenza 19 giugno 1990, Factortame, punto 19 della motivazione, causa C-213/89, Racc. pag. I-2433).*

33. *Va constatato che sarebbe messa a repentaglio la piena efficacia delle norme comunitarie e sarebbe infirmata la tutela dei diritti da esse riconosciuti se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro.*

34. *La possibilità di risarcimento a carico dello Stato membro è particolarmente indispensabile qualora, come nella fattispecie, la piena efficacia delle norme comunitarie sia subordinata alla condizione di un'azione da parte dello Stato e, di conseguenza, i singoli, in mancanza di tale azione, non possano far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti loro riconosciuti dal diritto comunitario.*

35. *Ne consegue che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato.*

36. *L'obbligo degli Stati membri di risarcire tali danni trova il suo fondamento anche nell'articolo 5 del Trattato, in forza del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi ad essi derivanti in dal diritto comunitario. Orbene, tra questi obblighi si trova quello di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario (v., per quanto riguarda l'analogo disposto dell'art. 86 del Trattato CECA, la sentenza 16 dicembre 1960, Humblet, causa 6/60, Racc. pag. 1093).[Or. 9]*

37. *Da tutto quanto precede risulta che il diritto comunitario impone il principio secondo cui gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili.*

Tali principi sono stati confermati dalla sentenza del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, cause riunite C46/93 e C48/93, EU:C:1996:79. La Corte di giustizia risponde alla questione pregiudiziale:

“1) Il principio in forza del quale gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili trova applicazione allorché l'inadempimento contestato è riconducibile al legislatore nazionale.

2) *Nell'ipotesi in cui una violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro sia imputabile al legislatore nazionale che operi in un settore nel quale dispone di un ampio potere discrezionale in ordine alle scelte normative, i singoli lesi hanno diritto al risarcimento qualora la norma comunitaria violata sia preordinata ad attribuire loro diritti, la violazione sia manifesta e grave e ricorra un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dai singoli. Con questa riserva, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato dalla violazione del diritto comunitario ad esso imputabile, fermo restando che le condizioni stabilite dalla normativa nazionale applicabile non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna né tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento.*

3) *Il giudice nazionale non può, nell'ambito della normativa nazionale che esso applica, subordinare il risarcimento del danno all'esistenza di una condotta dolosa o colposa dell'organo statale al quale è imputabile l'inadempimento, che si aggiunga alla violazione manifesta e grave del diritto comunitario.*

4) *Il risarcimento, a carico degli Stati membri, dei danni da essi causati ai singoli in conseguenza delle violazioni del diritto comunitario deve essere adeguato al danno subito. In mancanza di disposizioni comunitarie in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire i criteri che consentono di determinare l'entità del risarcimento, fermo restando che essi non possono essere meno favorevoli di quelli che riguardano reclami o azioni analoghi fondati sul diritto interno né possono in alcun caso essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile il risarcimento. Non è conforme al diritto comunitario una disciplina nazionale che, in via generale, limiti il danno risarcibile ai soli danni arrecati a determinati beni individuali specialmente tutelati, escludendo il lucro cessante subito dai singoli. [Or. 10]*

Peraltro, una forma particolare di risarcimento, quale è il risarcimento "esemplare" previsto dal diritto inglese, deve poter essere riconosciuto nell'ambito di reclami o azioni fondati sul diritto comunitario, qualora possa esserlo nell'ambito di reclami o azioni analoghi fondati sul diritto interno.

5) *L'obbligo, a carico degli Stati membri, di risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili non può essere limitato ai soli danni subiti successivamente alla pronuncia di una sentenza della Corte che accerti l'inadempimento contestato".*

Alla luce di tali considerazioni, occorre sottoporre alla Corte di giustizia la questione formulata nel dispositivo della presente sentenza.

[omissis] [Or. 11] [omissis]

[Or. 12] [omissis]

[misura provvisoria di concessione del sussidio sociale in attesa della pronuncia della sentenza di merito]

PER QUESTI MOTIVI,

IL TRIBUNALE,

[omissis]

In applicazione dell'articolo 267 TFUE, sottopone alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

- Se il principio della piena efficacia delle norme comunitarie e della loro protezione, quale definito nelle sentenze Francovich, e Brasserie du pêcheur, e nella direttiva 2004/38, debba essere interpretato nel senso che esso obbliga lo Stato membro, nel caso di uno straniero privato del diritto di soggiorno senza previo esame di proporzionalità a causa di un recepimento scorretto nel diritto interno, a prendere a proprio carico, nell'ambito del suo sistema di assistenza sociale, le necessità primarie del ricorrente diverse da quelle sanitarie, fino alla pronuncia sulla situazione di soggiorno di quest'ultimo nel rispetto del diritto dell'Unione.

[omissis] [Or.13] [omissis]

[omissis] [firme]