

Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea rilevanti in materia di asilo analizzate da Asilo in Europa



Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve c. Moussa Abdida C-562/13, 18 dicembre 2014

La sentenza in esame, che trae origine da una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata alla Corte di giustizia dell'Unione europea dalla Corte del lavoro (*Cour du travail*) di Bruxelles (Belgio), va letta congiuntamente alla **pronuncia emessa nel medesimo giorno (18 dicembre 2014) nel caso M'Bodj**, da noi commentata [qui](#).

In effetti, se la decisione adottata dalla Corte di giustizia in quest'ultimo caso consente di sciogliere un dubbio interpretativo comune – vale a dire chiarisce che il cittadino di Paese terzo, affetto da una grave malattia, che corra il rischio effettivo di subire un trattamento inumano o degradante se rinviato nel Paese di origine sprovvisto di una terapia medica adeguata, **non può invocare la protezione sussidiaria di diritto UE** e, quindi, l'applicazione della direttiva 2004/83/CE (Direttiva Qualifiche, oggi sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE) – la decisione adottata nel caso di specie permette di individuare una **forma alternativa di protezione nella c.d. Direttiva Rimpatri** (Direttiva 2008/115/CE).

Nello specifico, nel caso in esame la Corte di giustizia è stata chiamata a interpretare tutte e tre le direttive più importanti alla base del sistema europeo comune di asilo¹ nonché diverse disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE² al fine di chiarire se uno Stato membro sia obbligato, da un lato, ad attribuire effetto sospensivo al ricorso giurisdizionale proponibile contro la decisione di **diniego del permesso di soggiorno per motivi di salute** contemplato dalla normativa nazionale e, dall'altro lato, a riconoscere, nelle more della decisione su tale ricorso, il diritto dell'interessato a percepire un **contributo a titolo di assistenza sociale**, in aggiunta all'assistenza sanitaria urgente.

La Corte, alla luce dell'interpretazione già data alla direttiva qualifiche nella sentenza relativa al caso M'Bodj (da noi analizzata [qui](#)), esclude l'applicabilità al caso di specie delle direttive qualifiche, procedure e accoglienza e **reformula la domanda del giudice nazionale**, trasformandola in un quesito d'interpretazione della direttiva rimpatri e della Carta dei diritti

¹ La direttiva 2003/9/CE (direttiva accoglienza, oggi sostituita dalla direttiva 2013/33/UE), la direttiva 2004/83/CE (direttiva qualifiche, oggi sostituita dalla direttiva 2011/95/UE), la direttiva 2005/85/CE (direttiva procedure, oggi sostituita dalla direttiva 2013/32/UE)

² In particolare gli articoli da 1 a 4, 19, par. 2, 20, 21 e 47

fondamentali.

La Corte , a seguito di un ragionamento che si descriverà nelle prossime righe, conclude nel senso che la direttiva rimpatri, letta alla luce della Carta dei diritti fondamentali, obbliga gli Stati membri a:

- conferire **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 loro territorio, quando l'esecuzione di tale decisione può esporre tale cittadino a un **serio rischio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute**, e
- prevedere 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 nelle more del ricorso.

I fatti alla base del rinvio

Il sig. Abdida, affetto da una malattia particolarmente grave, presenta nel 2009, conformemente alla normativa belga vigente, una domanda di permesso di soggiorno per motivi di salute, che viene dichiarata ricevibile e, pertanto, gli viene riconosciuto il diritto all'assistenza sociale a carico del *Centre public d'action sociale* (CPAS).

Tuttavia, nel 2011, la sua domanda viene respinta nel merito, in quanto l'infrastruttura sanitaria del Paese di origine viene ritenuta adeguata alla presa in carico della malattia in questione. Al sig. Abdida viene pertanto ordinato a lasciare il territorio belga. Tale decisione viene impugnata dal sig. Abdida dinanzi alla Commissione per il contenzioso in materia di stranieri.

Nel frattempo, alla luce di questi fatti, il CPAS revoca al sig. Abdida il beneficio dell'assistenza sociale, concedendogli (peraltro, dopo avergliela inizialmente negata) solo l'assistenza sanitaria urgente. Contro la decisione di revoca il sig. Abdida propone ricorso giurisdizionale dinanzi al Tribunale del lavoro di Nivelles, che l'accoglie, ritenendo che il beneficio dell'assistenza sociale rappresenti una condizione indispensabile all'esercizio effettivo del ricorso da questi proposto avverso la decisione di diniego del suo permesso di soggiorno.

Chiamata dal CPAS a pronunciarsi in sede di appello contro tale sentenza, la Corte del lavoro di Bruxelles decide di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali.

Le questioni pregiudiziali

“1) Se le direttive [2004/83, 2005/85 e 2003/9] debbano essere interpretate nel senso che obbligano lo Stato membro che dispone che lo straniero “affetto da una malattia tale da comportare un rischio effettivo per la sua vita o la sua integrità fisica o un rischio effettivo di subire un trattamento inumano o degradante qualora non esista alcuna terapia adeguata nel suo paese di origine” ha diritto alla protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15, lettera b), della direttiva [2004/83],

- *a prevedere un ricorso con effetto sospensivo avverso la decisione amministrativa che nega il diritto di soggiorno e/o la protezione sussidiaria e ordina di lasciare il territorio,*
- *a farsi carico, nell'ambito del suo regime di assistenza sociale o di accoglienza, delle necessità primarie diverse da quelle sanitarie del ricorrente, fino ad una pronuncia sul ricorso proposto avverso tale decisione amministrativa.*

2) In caso di risposta negativa, se la Carta (...) e, in particolare, i suoi articoli da 1 a 3 (...), il suo articolo 4 (...), il suo articolo 19, paragrafo 2 (...), i suoi articoli 20 e 21 (...) e/o il suo articolo 47 [...] obblighino lo Stato membro che traspone le direttive [2004/83, 2005/85 e 2003/9] a prevedere un ricorso con effetto sospensivo e la presa in carico delle necessità primarie di cui alla [prima

questione]”.

Il ragionamento della Corte

Per risolvere i quesiti pregiudiziali sottoposti alla sua attenzione, la Corte di giustizia svolge un ragionamento che mira (in sostanza) a fare luce su **due questioni fondamentali**:

- a) se le direttive qualifiche, procedure e accoglienza, invocate dal giudice nazionale, siano applicabili al caso di specie;
- b) se il testo della direttiva rimpatri, letto alla luce della Carta dei diritti fondamentali, obblighi gli Stati membri a prevedere (i) un ricorso con effetto sospensivo e (ii) la presa in carico delle necessità primarie del ricorrente, diverse da quelle sanitarie, nelle more del ricorso.

a) Sull'inapplicabilità delle direttive qualifiche, procedure e accoglienza.

I quesiti formulati dal giudice nazionale presuppongono che la richiesta di permesso di soggiorno per motivi di salute, presentata dal ricorrente conformemente alla legge belga, costituisca una domanda di protezione internazionale ai sensi della direttiva qualifiche; al contrario, la Corte afferma invece – motivando come segue – la **non applicabilità al caso di specie delle direttive qualifiche, procedure e accoglienza**. (par. 32)

Con riferimento alla **direttiva qualifiche**, la Corte si limita a rinviare alla conclusione adottata nella sentenza relativa al caso M’Bodj (da noi analizzata in [questa scheda](#)), vale a dire l'impossibilità di ricondurre nel suo ambito di applicazione la situazione del cittadino di Paese terzo che presenti una domanda di soggiorno per motivi di salute ai sensi del diritto nazionale. (par. 33)

Per quanto riguarda la **direttiva procedure**, posto che questa si applica esclusivamente alle domande di asilo e alle domande di protezione sussidiaria (quando lo Stato membro ha istituito una procedura di esame unica per le due forme di protezione contemplate dalla direttiva), ovvero ad altre forme di protezione internazionale (quando lo Stato membro lo ha previsto espressamente), alla Corte basta ricordare che la richiesta di permesso di soggiorno per motivi di salute, presentata dal ricorrente, non costituisce una domanda di protezione internazionale. (parr. 34-35)

Con riferimento alla **direttiva accoglienza**, infine, la Corte, precisato che il suo ambito di applicazione copre solo le domande di asilo e, previa espressa decisione in tal senso degli Stati membri, le domande intese a ottenere forme di protezione diverse, constata che il Regno del Belgio non ha esercitato una siffatta facoltà con riferimento alle domande di soggiorno per motivi di salute presentate ai sensi della normativa nazionale. (par. 36)

b) Sull'interpretazione della direttiva rimpatri alla luce della Carta dei diritti fondamentali.

Constatata l'inapplicabilità al caso di specie della normativa UE in materia di protezione internazionale, la Corte invoca la **ratio collaborativa** sottesa allo strumento del rinvio pregiudiziale – cioè l'onere della Corte di fornire al giudice nazionale tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che possano essere utili alla definizione della controversia di cui è investito – per procedere alla **reformulazione dei quesiti** sottoposti dal giudice nazionale. (par. 37)

A tal fine, la Corte ricorda che (in sostanza) detti quesiti hanno ad oggetto, da un lato, le caratteristiche del ricorso che può essere proposto contro una decisione che dichiara irregolare il soggiorno di un cittadino di Paese terzo e ne dispone il rimpatrio e, dall'altro lato, le garanzie che devono essere offerte al menzionato cittadino nelle more del ricorso. E, pertanto, conclude che la loro soluzione **deriva dall'interpretazione della direttiva rimpatri**, e più precisamente dei suoi artt. 13 e 14, il cui contenuto va necessariamente letto alla luce dei diritti fondamentali contemplati dalla Carta. (parr. 38-42)

(i) L'obbligo di contemplare un ricorso con effetto sospensivo contro talune decisioni di rimpatrio

Al fine di pronunciarsi sulle caratteristiche del ricorso proponibile contro una decisione di rimpatrio, innanzitutto, la Corte esamina la lettera della direttiva rimpatri e constata che, se da un lato questa prevede che il cittadino di Paese terzo deve disporre di un mezzo di ricorso effettivo (artt. 12, par. 1 e 13, par. 1), dall'altro lato la medesima **non impone che detto ricorso debba avere un effetto sospensivo** (art. 13, par. 2). (parr. 43-44)

Tuttavia, successivamente, la Corte rileva che la facoltà di prevedere l'effetto sospensivo, contemplata dalla direttiva in esame, deve essere interpretata alla luce della Carta UE e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

La Corte richiama in particolare l'art. 19, par. 2, della Carta UE, che dispone il divieto assoluto di allontanare un individuo verso uno Stato in cui esiste un **serio rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti**, nonché la giurisprudenza della CEDU, ai termini della quale la decisione di allontanare uno straniero affetto da una malattia fisica o psichica grave verso un Paese in cui i mezzi per la cura di tale malattia sono inferiori a quelli disponibili nello Stato di espulsione può, in casi del tutto eccezionali, comportare una violazione del principio di *non-refoulement*. (parr. 46-47)

Di tali richiami la Corte si serve:

- per statuire che, in alcuni casi, l'esecuzione di una decisione di rimpatrio di un cittadino di Paese terzo, affetto da una grave malattia, verso un Paese nel quale non esistono terapie adeguate potrebbe integrare una violazione del principio di *non refoulement* e, quindi, dell'art. 5 della direttiva rimpatri, ai sensi del quale gli Stati membri applicano le sue norme, tenendo nella debita considerazione, *inter alia*, le condizioni di salute del cittadino di Paese terzo e rispettando il principio di *non-refoulement*; (parr. 48-49) e

- per rilevare che **in tali casi, definiti come “del tutto eccezionali [...] caratterizzati dalla gravità e dall'irreparabilità del pregiudizio derivante dall'allontanamento”** del cittadino di Paese terzo, l'effettività del ricorso impone che “*tale cittadino di Paese terzo disponga di un ricorso con effetto sospensivo*”. (par. 50)

Pertanto, la Corte conclude che gli Stati membri **sono tenuti a conferire 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 loro territorio, quando l'esecuzione di tale decisione può esporre tale cittadino a un **serio rischio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute**. (par. 53)

(ii) L'obbligo di presa in carico delle necessità primarie diverse da quelle sanitarie d'urgenza

Con riferimento alle garanzie che devono essere offerte nelle more del ricorso proposto contro una decisione di rimpatrio la cui esecuzione sia stata sospesa, la Corte rileva innanzitutto che, ai termini del considerando 12 della direttiva rimpatri, le condizioni basilari per il sostentamento dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ma che non possono ancora essere allontanati devono essere definite dalla legislazione nazionale. Tuttavia, ovviamente, quest'ultima deve a sua volta essere conforme alle disposizioni della direttiva rimpatri. (par. 54)

Tra queste, la Corte ricorda il combinato disposto degli artt. 14, par. 1, lett. b) e 9, par. 1, lett. b), ai termini del quale gli Stati membri devono offrire al cittadino di Paese terzo, affetto da una grave malattia, la garanzia delle **prestazioni sanitarie d'urgenza e del trattamento essenziale delle malattie**, *inter alia* durante i periodi nei quali l'esecuzione dell'allontanamento è stata sospesa in seguito alla proposizione di un ricorso contro la decisione che lo ha disposto. (parr. 55-58)

A tal fine, osserva la Corte, **per non rendere priva di effetto reale tale garanzia**, gli Stati membri devono altresì prendere in carico – nelle forme da questi predisposte – **le necessità primarie dell'interessato**, qualora quest'ultimo sia privo dei mezzi per provvedere egli stesso alle proprie

esigenze. (par. 59-61)

Pertanto, la Corte statuisce che gli Stati membri sono tenuti a contemplare la presa in carico, per quanto possibile, delle necessità primarie del cittadino di Paese terzo affetto da una grave malattia, al fine di garantire che le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie **possano effettivamente essere forniti nelle more del ricorso** da questi proposto contro la decisione che ne ordina l'allontanamento dal loro territorio, qualora l'esecuzione di tale decisione sia stata rinviata. (par. 62)

Le conclusioni della Corte

Alla luce delle argomentazioni sopra esposte, la Corte si pronuncia sulle questioni pregiudiziali come 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”.