Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

20 novembre 2019*

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politica relativa all'immigrazione – Diritto al ricongiungimento familiare – Direttiva 2003/86/CE – Articolo 5, paragrafo 4 – Decisione concernente la domanda di ricongiungimento familiare – Conseguenze dell'inosservanza del termine per l'adozione di una decisione – Rilascio automatico di un permesso di soggiorno»

Nella causa C-706/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri, Belgio), con decisione dell'8 novembre 2018, pervenuta in cancelleria il 14 novembre 2018, nel procedimento

X

contro

Belgische Staat,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatrice), vicepresidente della Corte, facente funzione di presidente della Sesta Sezione, L. Bay Larsen e da C. Toader, giudici,

avvocato generale: G. Hogan

cancelliere: A. Calot Escobar,

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per il governo belga, da C. Pochet, M. Jacobs e P. Cottin, in qualità di agenti, assistiti da C. Decordier e T. Bricout, advocaten;

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

– per la Commissione europea, da C. Cattabriga, M. Condou-Durande e G. Wils, in qualità di agenti,

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

* Lingua processuale: il neerlandese.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU 2003, L 251, pag. 12).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra X, cittadina afgana, e il Belgische Staat (Stato belga), in merito al rigetto da parte di quest'ultimo della domanda di rilascio di un visto presentata dalla medesima a titolo di ricongiungimento familiare.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai termini del considerando 6 della direttiva 2003/86 «[a]l fine di assicurare la protezione della famiglia ed il mantenimento o la creazione della vita familiare è opportuno fissare, sulla base di criteri comuni, le condizioni materiali per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare».

4 L'articolo 1 della direttiva 2003/86 è del seguente tenore:

«Lo scopo della presente direttiva è quello di fissare le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri».

5 L'articolo 2 della medesima direttiva è così formulato:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(…)

c) "soggiornante": il cittadino di un paese terzo legalmente soggiornante in uno Stato membro che chiede o i cui familiari chiedono il ricongiungimento familiare;

d) "ricongiungimento familiare": l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un paese terzo che soggiorna legalmente in tale Stato membro, al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore;

e) "permesso di soggiorno": un'autorizzazione rilasciata dalle autorità di uno Stato membro che consente ad un cittadino di un paese terzo di soggiornare legalmente sul proprio territorio, in conformità delle disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi [(GU L 157, pag. 1)];

(…)».

6 L'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva 2003/86 così recita:

«La presente direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di adottare o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli».

7 Ai sensi dell'articolo 4 della medesima direttiva:

«1. In virtù della presente direttiva e subordinatamente alle condizioni stabilite al capo IV e all'articolo 16, gli Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno dei seguenti familiari:

a) il coniuge del soggiornante;

(…)».

8 L'articolo 5 della suddetta direttiva così dispone:

«(…)

2. La domanda è corredata dei documenti che comprovano i vincoli familiari ed il rispetto delle condizioni previste dagli articoli 4 e 6 e, nel caso siano applicabili, dagli articoli 7 e 8, e di copie autenticate dei documenti di viaggio del membro o dei familiari.

Ove opportuno, per ottenere la prova dell'esistenza di vincoli familiari, gli Stati membri possono convocare per colloqui il soggiornante e i suoi familiari e condurre altre indagini che ritengano necessarie.

Nell'esaminare una domanda concernente il partner non coniugato del soggiornante, gli Stati membri tengono conto, per stabilire se effettivamente esista un vincolo familiare, di elementi quali un figlio comune, una precedente coabitazione, la registrazione formale della relazione e altri elementi di prova affidabili.

(…)

4. Non appena possibile e comunque entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda le autorità competenti dello Stato membro comunicano per iscritto alla persona che ha presentato la domanda la loro decisione.

In circostanze eccezionali dovute alla complessità della domanda da esaminare, il termine di cui al comma precedente può essere prorogato.

La decisione di rifiuto della domanda è debitamente motivata. Eventuali conseguenze della mancata decisione allo scadere del termine di cui al primo comma sono disciplinate dalla legislazione nazionale dello Stato membro interessato».

9 L'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 così recita:

«Qualora un rifugiato non possa fornire documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, gli Stati membri tengono conto anche di altri mezzi idonei a provare l'esistenza di tali vincoli, da valutare conformemente alla legislazione nazionale. Il rigetto della domanda non può essere motivato unicamente dall'assenza di documenti probatori».

10 L'articolo 13 della direttiva in parola così stabilisce:

«1. Una volta accettata la domanda di ricongiungimento familiare, lo Stato membro interessato autorizza l'ingresso del familiare o dei familiari. A tal fine, lo Stato membro interessato agevola il rilascio dei visti necessari per queste persone.

2. Lo Stato membro interessato rilascia ai familiari un primo permesso di soggiorno con un periodo di validità di almeno un anno. Questo permesso di soggiorno è rinnovabile.

3. Il periodo di validità dei permessi di soggiorno concessi al familiare o ai familiari non può in linea di principio andare oltre la data di scadenza del permesso di soggiorno del soggiornante».

Diritto belga

11 L'articolo 10 della wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (legge in materia di ingresso nel territorio, soggiorno, stabilimento ed espulsione degli stranieri), del 15 dicembre 1980 (*Belgisch Staatsblad*, 31 dicembre 1980, pag. 14584), nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale (in prosieguo: la «legge del 15 dicembre 1980)», prevede quanto segue:

«§ 1 Fatte salve le disposizioni degli articoli 9 e 12, sono ammessi d'ufficio a soggiornare nel Regno per più di tre mesi:

(…)

4. I seguenti familiari di uno straniero ammesso o autorizzato, da almeno dodici mesi, a soggiornare nel Regno a tempo indeterminato, o autorizzato, da almeno dodici mesi, a stabilirvisi. Detto termine di dodici mesi decade se il vincolo coniugale o di convivenza registrata esisteva già prima dell'arrivo nel Regno dello straniero che viene ricongiunto o se essi hanno insieme un figlio minore. Dette condizioni relative alla natura e alla durata del soggiorno non sono applicabili nel caso di familiari di uno straniero che è ammesso al soggiorno nel Regno quale beneficiario di uno status di protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 49, paragrafo 1, commi 2 o 3, o dell'articolo 49/2, paragrafi 2 o 3:

– il coniuge straniero o lo straniero con il quale è stata stipulata un'unione registrata equiparata, in Belgio, al matrimonio, che viene a convivere con lo straniero, a condizione che entrambi abbiano superato l'età di ventun anni. Questa età minima è tuttavia ridotta a diciotto anni allorché, a seconda dei casi, il vincolo coniugale o tale unione registrata esisteva già prima dell'arrivo nel Regno dello straniero che viene raggiunto;

(…)».

12 L'articolo 12 bis, n. 2, della legge 15 dicembre 1980 precisa:

«Se lo straniero di cui al paragrafo 1 presenta la sua domanda al rappresentante diplomatico o consolare belga competente per il suo luogo di residenza o di soggiorno all'estero, insieme alla domanda devono essere prodotti documenti comprovanti che egli soddisfa i requisiti di cui all'articolo 10, paragrafi da 1 a 3, tra cui un attestato medico da cui risulta che egli non soffre di una delle malattie elencate nell'allegato di detta legge, nonché, se egli ha superato l'età di diciotto anni, un estratto dal registro penale o un documento analogo.

La data per la presentazione della domanda è quella in cui sono prodotte tutte le prove, ai sensi dell'articolo 30 della legge del 16 luglio 2004 recante il codice di diritto internazionale privato o degli accordi internazionali relativi a questa materia.

La decisione relativa all'ammissione al soggiorno è adottata e notificata al più presto e non oltre sei mesi dopo la data di presentazione della domanda, come stabilito al paragrafo 2. La decisione viene adottata tenendo conto dell'insieme degli elementi del fascicolo.

Se non è soddisfatta la condizione relativa alla sufficienza dei mezzi di sussistenza, di cui all'articolo 10, paragrafo 5, il ministro o il suo delegato, sulla base delle necessità dello straniero che si ricongiunge e dei suoi familiari, deve stabilire di quali mezzi di sussistenza essi necessitino per provvedere a se stessi senza dover far ricorso allo Stato. Il ministro o il suo delegato può a tal fine chiedere allo straniero di produrre tutti i documenti e le informazioni utili al fine di stabilire detto importo.

In casi eccezionali connessi alla complessità dell'esame della domanda, nonché nell'ambito di un'indagine avente ad oggetto il matrimonio di cui all'articolo 146 bis del codice civile o le condizioni della convenzione di convivenza di cui all'articolo 10, paragrafo 1, comma 1, 5°, il ministro o un suo delegato può prorogare per due volte tale termine per un periodo di tre mesi, con decisione motivata, portata a conoscenza del richiedente.

Se dopo la decorrenza del termine di sei mesi successivo alla data di presentazione della domanda, eventualmente prorogato ai sensi del comma 5, non è stata adottata alcuna decisione il permesso di soggiorno deve essere rilasciato».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

13 Il 24 ottobre 2013, X, cittadina afgana, ha presentato presso l'ambasciata del Belgio a Islamabad (Pakistan) una domanda di visto ai fini del ricongiungimento familiare, per raggiungere il proprio asserito coniuge, F.S.M., cittadino afghano che beneficia dello status di rifugiato in Belgio.

14 Con decisione del 16 giugno 2014, il gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (delegato del Segretario di Stato per Asilo e Migrazione, Integrazione sociale e Lotta alla povertà, Belgio) ha respinto tale domanda, con la motivazione che il vincolo matrimoniale tra X e F.S.M. non era stato dimostrato.

15 Il 24 luglio 2014 la ricorrente nel procedimento principale ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al giudice del rinvio, il Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiglio per il contenzioso degli stranieri, Belgio). Con sentenza in data 15 luglio 2016, quest'ultimo ha respinto il ricorso.

16 Il 22 agosto 2016, la ricorrente nel procedimento principale ha proposto impugnazione contro tale sentenza dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio).

17 Con sentenza del 13 marzo 2018, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha annullato la sentenza del giudice del rinvio del 15 luglio 2016. Nella sua sentenza, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha dichiarato, in sostanza, che il superamento del termine previsto dall'articolo 12 bis, paragrafo 2, della legge del 15 dicembre 1980 comporta, senza eccezioni, la concessione di un permesso di ingresso e di soggiorno al richiedente, cosicché la ricorrente nel procedimento principale avrebbe dovuto beneficiare di una siffatta autorizzazione, anche se fossero sussistiti dubbi circa l'esistenza del suo legame matrimoniale con F.S.M.. Peraltro, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha rinviato la causa dinanzi al giudice del rinvio per un nuovo esame.

18 Adito con rinvio dal Raad van State (Consiglio di Stato), il giudice del rinvio spiega di essere vincolato dalla soluzione adottata da quest'ultimo nella sentenza del 13 marzo 2018 relativa all'applicazione dell'articolo 12 bis, paragrafo 2, della legge del 15 dicembre 1980. Tuttavia, nei limiti in cui tale disposizione costituisce un recepimento dell'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 2003/86, esso nutre dubbi quanto alla conformità di una siffatta soluzione con tale direttiva.

19 A tal riguardo, il giudice del rinvio rileva che, nella sentenza del 27 giugno 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), la Corte ha dichiarato, per quanto riguarda l'interpretazione della 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, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77, rettifiche in GU 2004, L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34), che le autorità nazionali competenti non possono rilasciare d'ufficio una carta di soggiorno ai familiari di un cittadino dell'Unione europea, qualora il termine di sei mesi previsto da tale direttiva per il rilascio di tale carta sia scaduto.

20 In tale contesto, detto giudice sottolinea, in sostanza, che la concessione automatica di un permesso di soggiorno ai familiari di un cittadino di un paese terzo alle condizioni previste all'articolo 12 bis, paragrafo 2, della legge del 15 dicembre 1980, da un lato, porterebbe a trattare i familiari di tale cittadino in modo più favorevole di quelli di un cittadino dell'Unione e, dall'altro, potrebbe pregiudicare l'obiettivo della direttiva 2003/86, che consiste nel fissare le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri.

21 In tali circostanze, il Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la direttiva 2003/86/CE – in considerazione dell'articolo 3, paragrafo 5, e del suo obiettivo, segnatamente la fissazione delle condizioni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare – osti a una normativa nazionale che interpreta l'articolo 5, paragrafo 4 della stessa direttiva nel senso che la mancanza di una decisione alla scadenza del termine previsto comporta un obbligo per le autorità nazionali di rilasciare d'ufficio un permesso di soggiorno all'interessato, senza previamente accertare se l'interessato soddisfi effettivamente le condizioni per soggiornare in Belgio conformemente al diritto dell'Unione».

Sulla domanda di decisione pregiudiziale

22 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2003/86 debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale in forza della quale, in assenza di decisione entro un termine di sei mesi decorrente dalla data di deposito della domanda di ricongiungimento familiare, le autorità nazionali competenti devono rilasciare d'ufficio un permesso di soggiorno al richiedente, senza previamente accertare se l'interessato soddisfi effettivamente le condizioni per soggiornare nello Stato membro ospitante conformemente al diritto dell'Unione.

23 A tal riguardo, dall'articolo 5, paragrafo 4, primo comma, della direttiva 2003/86, risulta che la decisione sulla domanda di ricongiungimento familiare deve avvenire non appena possibile e comunque entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda presso le autorità nazionali competenti dello Stato membro interessato.

24 Conformemente all'articolo 5, paragrafo 4, terzo comma, seconda frase, della direttiva 2003/86, qualsiasi conseguenza dell'assenza di decisione sulla domanda di ricongiungimento familiare alla scadenza di tale termine deve essere disciplinata dalla legislazione nazionale dello Stato membro interessato.

25 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che la normativa nazionale di cui al procedimento principale prevede un regime di accettazione implicita, secondo il quale l'assenza di decisione sulla domanda di ricongiungimento familiare alla scadenza di un termine di sei mesi decorrente dalla data di deposito di tale domanda comporta, senza eccezioni, il rilascio automatico di un permesso di soggiorno al richiedente.

26 Orbene, sebbene il diritto dell'Unione non osti affatto a che gli Stati membri istituiscano regimi di accettazione o di autorizzazione implicita, è comunque necessario che siffatti regimi non pregiudichino l'effetto utile del diritto dell'Unione (sentenza del 27 giugno 2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, punto 46).

27 A tale riguardo, occorre rilevare che, se, da un lato, l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2003/86 consiste nel favorire il ricongiungimento familiare (sentenza del 13 marzo 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punto 45), dall'altro, in virtù dell'articolo 1, di detta direttiva, in combinato disposto con il considerando 6 della medesima, detta direttiva ha lo scopo di fissare, secondo criteri comuni, le condizioni materiali dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri.

28 La nozione di «ricongiungimento familiare» è definita all'articolo 2, lettera d), della direttiva 2003/86, come l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un paese terzo che soggiorna legalmente in tale Stato membro, al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore o posteriore all'ingresso del soggiornante nello Stato membro.

29 In forza dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2003/86, gli Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno, conformemente a tale direttiva, di taluni membri della famiglia del soggiornante ai fini del ricongiungimento familiare, tra cui in particolare il coniuge di quest'ultimo. La Corte ha già dichiarato che tale disposizione impone agli Stati membri obblighi positivi precisi, cui corrispondono diritti soggettivi chiaramente definiti, in quanto essa impone loro, nelle ipotesi contemplate dalla suddetta direttiva, di autorizzare il ricongiungimento familiare di taluni familiari del soggiornante senza potersi avvalere di discrezionalità in proposito (sentenza del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio, C-540/03, EU:C:2006:429, punto 60).

30 Tuttavia, per quanto riguarda le norme procedurali che disciplinano il deposito e l'esame della domanda di ricongiungimento familiare, l'articolo 5, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 prevede che tale domanda sia accompagnata da «documenti che comprovano i vincoli familiari». Parimenti, l'articolo 5, paragrafo 2, secondo comma, di tale direttiva, dispone che, «[o]ve opportuno, per ottenere la prova dell'esistenza di vincoli familiari, gli Stati membri possono convocare per colloqui il soggiornante e i suoi familiari e condurre altre indagini che ritengano necessarie».

31 Inoltre, per quanto riguarda il ricongiungimento familiare di rifugiati, risulta dall'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 che, qualora un rifugiato non possa fornire documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, gli Stati membri tengono conto anche di altri mezzi idonei a provare l'esistenza di tali vincoli.

32 Ne consegue che le autorità nazionali competenti devono procedere all'esame dell'esistenza dei vincoli familiari asseriti dal soggiornante o dal suo familiare interessato dalla domanda di ricongiungimento familiare.

33 Pertanto, qualora la domanda di ricongiungimento familiare sia accettata, lo Stato membro interessato autorizza l'ingresso del familiare del soggiornante e gli rilascia un primo permesso di soggiorno, conformemente all'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2003/86.

34 Da tali considerazioni risulta che le autorità nazionali competenti sono tenute, prima di autorizzare il ricongiungimento familiare ai sensi della direttiva 2003/86, ad accertare l'esistenza dei legami familiari pertinenti tra il soggiornante e il cittadino di un paese terzo a favore del quale è stata presentata la domanda di ricongiungimento familiare.

35 In tali circostanze, dette autorità non possono rilasciare un permesso di soggiorno basato sulla direttiva 2003/86 ad un cittadino di un paese terzo che non soddisfi le condizioni ivi previste per il suo rilascio (v., per analogia, sentenza del 27 giugno 2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, punto 50).

36 Orbene, nel caso di specie, come risulta dai punti 17 e 25 della presente sentenza, in forza della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, le autorità nazionali competenti sono tenute a rilasciare, senza eccezioni, un permesso di soggiorno fondato sulla direttiva 2003/86 al richiedente il ricongiungimento familiare alla scadenza di un termine di sei mesi decorrente dalla data di deposito della domanda di quest'ultimo, sebbene non sia stato preliminarmente accertato che il richiedente soddisfacesse effettivamente le condizioni previste nella direttiva 2003/86 per beneficiarne.

37 Una normativa siffatta, nei limiti in cui consente il rilascio di un permesso di soggiorno basato sulla direttiva 2003/86 ad una persona che non soddisfa le condizioni per ottenerlo, pregiudica l'efficacia di tale direttiva ed è contraria ai suoi obiettivi.

38 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione posta dichiarando che la direttiva 2003/86 deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale in forza della quale, in assenza dell'adozione di una decisione alla scadenza di un termine di sei mesi decorrente dalla data di deposito della domanda di ricongiungimento familiare, le autorità nazionali competenti devono rilasciare d'ufficio un permesso di soggiorno al richiedente, senza dover necessariamente accertare previamente se l'interessato soddisfi effettivamente le condizioni per soggiornare nello Stato membro ospitante conformemente al diritto dell'Unione.

Sulle spese

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

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

La direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale in forza della quale, in assenza dell'adozione di una decisione alla scadenza di un termine di sei mesi decorrente dalla data di deposito della domanda di ricongiungimento familiare, le autorità nazionali competenti devono rilasciare d'ufficio un permesso di soggiorno al richiedente, senza dover necessariamente accertare previamente se l'interessato soddisfi effettivamente le condizioni per soggiornare nello Stato membro ospitante conformemente al diritto dell'Unione.

Firme