



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 1-2/2016

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi Annamaria Angiuli.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Giorgio Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Gianluca Gardini, , Francesco Merloni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Salvatore Cimini, Francesco Castiello, Caterina Cittadino, Giorgio Fraccastoro, Federica Gagliarducci, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Helene Puliat, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

Secondo la Corte di giustizia i beneficiari della protezione internazionale sussidiaria possono essere assoggettati ad un obbligo di residenza al fine di facilitare la loro integrazione nello Stato membro che ha concesso tale protezione

di Donatella Del Vescovo

Sommario

1. Premessa; 2. I fatti; 3. Contesto normativo; 4. Analisi della questione; 5. L'obbligo di residenza può essere giustificato solo in un caso; 6. Conclusioni.

1. Premessa

Il presente caso¹ solleva il problema della misura in cui il diritto fondamentale di stabilire liberamente il luogo di residenza debba essere riconosciuto alle persone beneficiarie di protezione sussidiaria, e in particolare il problema della legittimità sia di una restrizione di tale diritto derivante dal percepimento di prestazioni sociali, sia di una differenza di trattamento rispetto ad altri stranieri legalmente residenti.

Secondo la direttiva dell'Unione 2011/95/UE² recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, gli Stati membri devono permettere alle persone alle quali hanno concesso lo status di beneficiario della

protezione sussidiaria³, di circolare liberamente nel loro territorio secondo condizioni identiche a quelle riservate alle altre persone non aventi la cittadinanza dell'UE che ivi risiedono legalmente.

Questa constatazione comporta di conseguenza che un obbligo di residenza imposto a tali persone costituisce una restrizione della libertà di circolazione garantita dalla direttiva. Anche qualora tale obbligo venga imposto soltanto ai beneficiari della protezione sussidiaria percettori di aiuti sociali, esso costituisce altresì una restrizione dell'accesso di tali beneficiari all'assistenza sociale prevista dal diritto dell'Unione. Non è di questo avviso la Corte di giustizia che nel caso in questione sorprende tutti affermando che i beneficiari della protezione internazionale sussidiaria possono essere assoggettati ad un obbligo di residenza al fine di facilitare la loro integrazione nello Stato membro che ha concesso tale protezione.

¹ Sentenza nelle cause riunite C-443/14 e C-444/14, Kreis Warendorf / Ibrahim Alo e Amira Osso /Region Hannover, del 1° marzo 2016, non ancora pubblicata in Raccolta.

² Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GUUE, L 337 del 20 dicembre 2011, p. 9).

³ Lo status di protezione sussidiaria può essere accordato alle persone non aventi la cittadinanza dell'UE prive della qualifica di rifugiato, ma che, per motivi seri e riconosciuti, necessitano di protezione internazionale.

Il caso in esame riguarda una normativa tedesca la quale stabilisce che, quando i beneficiari della protezione sussidiaria percepiscono prestazioni sociali, il loro permesso di soggiorno deve essere accompagnato da un obbligo di residenza in un luogo determinato. Da un lato, infatti secondo tale normativa, tale obbligo può mirare a garantire un'adeguata ripartizione degli oneri di tali prestazioni tra i diversi enti competenti in materia. Dall'altro lato, esso può avere l'obiettivo di facilitare l'integrazione nella società tedesca delle persone non aventi la cittadinanza dell'UE.

In tale contesto, la Corte innanzitutto afferma che i beneficiari della protezione sussidiaria non possono, in linea di principio, essere sottoposti a un regime più restrittivo di quello applicabile alle persone non aventi la cittadinanza dell'UE e legalmente residenti nello Stato membro di cui trattasi, per quanto riguarda la scelta della loro residenza, e di quello applicabile ai cittadini di tale Stato, per quanto riguarda l'accesso all'assistenza sociale. Tuttavia essa arriva per la prima volta ad ammettere che è possibile imporre un obbligo di residenza ai soli beneficiari della protezione sussidiaria soltanto qualora essi non si trovino, in rapporto all'obiettivo perseguito dalla normativa nazionale di cui trattasi, in una situazione oggettivamente comparabile a quella delle persone non aventi la cittadinanza dell'UE che risiedono legalmente nello Stato membro in questione o a quella dei cittadini di tale Stato.

I giudici europei infatti, riconoscono che la circolazione dei beneficiari di prestazioni sociali o la loro distribuzione ineguale sul territorio di uno Stato membro possono implicare una ripartizione inadeguata degli oneri finanziari connessi a tali prestazioni tra i diversi enti competenti in materia. Tuttavia, una siffatta ripartizione ineguale degli oneri non è nello specifico connessa all'eventuale qualità di beneficiario della protezione sussidiaria delle persone che

percepiscono prestazioni sociali. Date tali circostanze, la direttiva infatti osta all'imposizione di un obbligo di residenza ai soli beneficiari dello status di protezione sussidiaria al fine di realizzare un'adeguata ripartizione degli oneri connessi alle prestazioni in questione.

Per contro però, la Corte rileva che spetterà al giudice tedesco verificare se i beneficiari della protezione sussidiaria percettori dell'aiuto sociale siano maggiormente esposti a difficoltà di integrazione rispetto alle altre persone non aventi la cittadinanza dell'UE, legalmente residenti in Germania e percettrici dell'aiuto sociale.

Infatti nell'ipotesi in cui queste due categorie di persone non si trovassero in una situazione paragonabile in rapporto all'obiettivo di integrazione in Germania delle persone non aventi la cittadinanza dell'UE, la direttiva non osta a che i beneficiari dello status di protezione sussidiaria siano assoggettati ad un obbligo di residenza al fine di promuovere la loro integrazione, e ciò anche quando tale obbligo non si applichi ad altre persone non aventi la cittadinanza dell'UE e legalmente residenti in Germania.

La sentenza in oggetto ruota soprattutto sull'interpretazione degli articoli 29 e 33 della direttiva 2011/95/UE, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta⁴. L'interpretazione di questi articoli infatti è una questione sottoposta per la prima volta alla Corte di giustizia⁵.

⁴ Tale direttiva ha abrogato e sostituito, per gli Stati membri cui essa si applica, la direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GUUE, L 304, del 30 settembre 2004, p. 12).

⁵ La Corte ha interpretato la direttiva 2004/83/CE nelle sentenze Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351); B (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661); Y (C-71/11 e C-99/11,

2. I fatti.

La decisione dei giudici del Lussemburgo riguarda un caso sollevato da due siriani arrivati in Germania nel 1998 e 2001.

Entrambe le cause, aventi contenuto quasi identico, traggono origine dai dubbi manifestati dal giudice nazionale riguardo alla compatibilità con la citata direttiva di un obbligo previsto dal diritto nazionale, il quale impone ai beneficiari di protezione sussidiaria che ricevono prestazioni sociali di fissare la propria residenza in un luogo determinato.

Il sig. Ibrahim Alo e la sig.ra Amira Osso si sono visti concedere il beneficio della protezione sussidiaria. Di conseguenza, sono stati rilasciati al sig. Alo e alla sig.ra Osso, rispettivamente, i corrispondenti permessi di soggiorno, che imponevano in capo a tali interessati obblighi relativi al luogo di residenza. Infatti la legge tedesca, come abbiamo detto, stabilisce che, quando i beneficiari della protezione percepiscono prestazioni sociali, il loro permesso di soggiorno sia accompagnato da un obbligo di residenza. L'obbligo mira da un lato a garantire un'adeguata ripartizione degli oneri delle prestazioni tra i diversi enti, e dall'altro a facilitare l'integrazione nella società.

In particolare, il sig. Alo doveva fissare il suo luogo di residenza nella città di Ahlen, mentre la sig.ra Osso era obbligata a fissare la propria residenza nella Regione di Hannover.

Sulla scorta di tali fatti, sia il sig. Alo che la sig.ra Osso hanno proposto, rispettivamente nel febbraio 2013 e nel luglio 2012, ricorsi di annullamento contro le citate limitazioni relative al luogo di residenza, i quali sono stati respinti in primo grado. Avverso tale decisione la sig.ra Osso e il sig. Ibrahim Alo hanno proposto un ricorso per cassazione dinanzi al giudice del rinvio. È stato altresì imposto loro un obbligo di residenza, che essi contestano dinanzi ai giudici tedeschi. La Corte suprema amministrativa federale tedesca in entrambi i casi ha chiesto alla Corte di giustizia se l'obbligo di residenza fosse compatibile o meno con gli articoli 33 e 29 della direttiva sopra citata.

Infatti la Corte suprema amministrativa federale tedesca ritenendo che la soluzione delle controversie dipendesse dall'interpretazione della direttiva 2011/95/UE, decise di sospendere entrambi i procedimenti e di sottoporre alla Corte, per ciascuna di tali cause, le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se l'obbligo di fissare il luogo di residenza in una zona territorialmente circoscritta (comune, circondario, regione) dello Stato membro, costituisca una restrizione della libertà di circolazione ai sensi dell'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE.

2) Se un obbligo di residenza a carico di persone beneficianti dello status di protezione sussidiaria, sia compatibile con gli articoli 33 e/o 29 della direttiva 2011/95/UE, qualora esso sia fondato sull'esigenza di pervenire a un'adeguata ripartizione degli oneri delle prestazioni sociali pubbliche tra i diversi enti erogatori all'interno del territorio nazionale.

3) e infine se un obbligo di residenza a carico di persone beneficianti dello status di protezione sussidiaria, sia compatibile con gli articoli 33 e/o 29 della direttiva 2011/95/UE, qualora esso sia fondato su ragioni di politica migratoria o dell'integrazione, ad esempio al fine di evitare che il ripetuto insediamento di stranieri in de-

EU:C:2012:518); X (da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720); A e a. (da C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406); T. (C-373/13, EU:C:2015:413); Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117); Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453), e Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101). Essa ha inoltre analizzato alcuni aspetti della protezione sussidiaria nell'ambito delle sentenze Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94); Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39); M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452); M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744); Salahadin Abdulla e a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105); Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826), e N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

terminati comuni o circondari porti alla formazione di aree socialmente a rischio. Se, a tal fine, siano sufficienti ragioni astratte di politica migratoria o dell'integrazione, oppure se tali ragioni debbano essere concretamente accertate.

3. Contesto normativo.

Al fine di analizzare al meglio le questioni portate dinanzi alla Corte e i ragionamenti seguiti dai giudici europei riportiamo qui di seguito i contenuti degli articoli chiamati in causa.

Innanzitutto analizziamo i due articoli della direttiva 2011/95/UE. L'articolo 29, rubricato «Assistenza sociale», presenta il seguente tenore:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione.

2. In deroga alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale concessa ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione».

Mentre l'articolo 33, intitolato «Libera circolazione nel territorio dello Stato membro», così recita:

«Gli Stati membri concedono ai beneficiari di protezione internazionale la libertà di circolazione all'interno del territorio nazionale secondo le stesse modalità e restrizioni previste per altri cittadini di Paesi terzi soggiornanti regolarmente nei loro territori».

A ciò aggiungiamo l'art. 20 della medesima direttiva intitolato «Disposizioni generali riguardanti il contenuto della protezione internazionale» che stabilisce:

«1. Le disposizioni del presente capo non pregiudicano i diritti sanciti dalla convenzione di Ginevra.

2. Le disposizioni del presente capo si applicano sia ai rifugiati sia alle persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, ove non diversamente indicato.

3. Nell'attuare il presente capo, gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.

4. Il paragrafo 3 si applica soltanto alle persone per cui si riscontrano esigenze particolari mediante la valutazione della loro situazione individuale.

5. L'interesse superiore del minore è la principale considerazione degli Stati membri quando attuano le disposizioni del presente capo che coinvolgono i minori».

Di contro invece l'articolo 26 della Convenzione di Ginevra del 1951 intitolato «Diritto di libero passaggio» recita:

«Ciascuno Stato Contraente concede ai rifugiati che soggiornano regolarmente sul suo territorio il diritto di scegliervi il loro luogo di residenza e di circolarvi liberamente, con le riserve previste dall'ordinamento applicabile agli stranieri nelle stesse circostanze, in generale».

Mentre l'articolo 20 della Carta dei diritti fondamentali intitolato «Uguaglianza davanti alla legge» ci dice che: «Tutte le persone sono uguali davanti alla legge».

Infine l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali intitolato «Sicurezza sociale e assistenza sociale» afferma che:

«1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le

modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.

2. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.

3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».

4. Analisi della questione.

I tre quesiti sui quali sono articolate le domande di pronuncia pregiudiziale dinanzi alla Corte sono senza dubbio strettamente connessi tra loro. Se con il primo quesito infatti si chiede se l'obbligo relativo al luogo di residenza oggetto delle cause costituisca o meno una restrizione del diritto alla libera circolazione di cui all'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE, il secondo ed il terzo quesito propongono addirittura due possibili giustificazioni in caso di risposta affermativa al primo quesito.

La sig.ra Osso, il sig. Alo sostengono che la nozione di libertà di circolazione contenuta nell'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE, comprende anche il diritto di scegliere il luogo di residenza. Secondo gli stessi infatti la libertà di circolazione presenta due componenti strettamente interconnesse, ossia la libertà di spostarsi all'interno del territorio e il diritto di fissare la residenza in un luogo liberamente scelto.

La Commissione a loro sostegno afferma che, sebbene il tenore letterale dell'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE non sia decisivo, una sua interpretazione in senso conforme all'articolo 26 della Convenzione di Ginevra non lascia sussistere alcun dubbio quanto al fatto che il citato

articolo della direttiva comprende anche la libera scelta del luogo di residenza.

Per contro, il governo tedesco si basa anzitutto sul tenore letterale della norma in questione (art. 33), rilevando come questa menzioni unicamente la libertà di circolazione, senza alcun riferimento alla libertà di residenza. Al riguardo, il suddetto evidenzia l'importanza di tale circostanza, giacché in altre disposizioni del diritto dell'Unione, quando si è voluto includere la libertà di residenza, si è fatto ad essa espresso riferimento⁶.

La Corte di giustizia per fornire una risposta alla questione pregiudiziale in questione si è ritrovata a stabilire, in primo luogo, se la nozione di «libertà di circolazione» contenuta nella disposizione in esame includa anche la libertà di scegliere il luogo di residenza, utilizzando a tal fine i criteri dell'interpretazione letterale, sistematica, e teleologica, e, in secondo luogo, se la misura consistente nell'imposizione di un obbligo di residenza configuri una restrizione di detta libertà.

⁶ Tale conclusione sarebbe corroborata dall'articolo 45, paragrafo 3, lettere b) e c), TFUE, che si riferisce al diritto di spostarsi liberamente e al diritto di prendere dimora, nonché da altre disposizioni del diritto dell'Unione, come gli articoli 20, paragrafo 2, lettera a), TFUE e 21, paragrafo 1, TFUE, nonché dall'articolo 45 della Carta, disposizioni queste che distinguono tra libertà di circolazione e diritto di residenza. Analogamente, a favore di detta conclusione deporrebbero altre disposizioni del diritto derivato, come l'articolo 7 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GUUE, L 180 del 29 giugno 2013, p. 96), e 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, 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/CE (GUUE, L 158 del 30 aprile 2004, p. 77).

A tal proposito la Corte sostiene che, quando le disposizioni del diritto dell'Unione disciplinano specificamente i diritti dei cittadini dell'Unione, esse spesso menzionano espressamente il diritto di residenza⁷. Tuttavia – come ammette anche il governo tedesco nelle sue osservazioni scritte – la nozione di «libertà di circolazione», in particolare nel diritto dell'Unione, non sempre viene utilizzata in modo uniforme. Infatti, il diritto dell'Unione utilizza spesso la nozione di «libertà di circolazione» in un'accezione ampia, per riferirsi genericamente a un insieme di diritti estremamente interconnessi, tra i quali rientrano la libertà di spostamento e la libertà di residenza⁸, nonché la libertà di uscire dal proprio Stato, tutti diritti che, come hanno eloquentemente osservato sia l'avvocato generale Pedro Cruz Villalón nelle sue conclusioni sulla presente causa, sia l'avvocato generale Mayras nelle sue conclusioni nella causa Rutili, sono tra loro indissociabili⁹. L'articolo 202 TFUE infatti, fornisce un buon esempio di utilizzo della «libertà di circolazione» come nozione che comprende sia lo spostamento sia la residenza. Oltre a questo, la nozione di «libertà di circolazione» viene frequentemente utilizzata come titolo

sotto il quale si raccolgono i diversi diritti di libertà di spostamento e di residenza¹⁰.

Oltre a ciò, non si può ignorare che, nella dottrina nei settori sia del diritto dell'Unione che del diritto internazionale, la nozione di «circolazione» è generalmente usata come nozione giuridica complessa e composta da molteplici aspetti, che non si esauriscono assolutamente in una sua identificazione con la libertà di viaggiare o di spostarsi¹¹.

Per tutte le suesposte considerazioni, la Corte ha ritenuto che il semplice riferimento testuale, nell'enunciato dell'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE, alla «libertà di circolazione», senza alcun riferimento espresso al diritto di residenza, non sia sufficiente per sostenere che quest'ultimo diritto sia rimasto escluso dall'ambito di applicazione della norma suddetta.

La conclusione esposta dalla Corte è confermata anche da un'interpretazione sistematica e teleologica, nell'ambito della quale assumono particolare rilievo tanto la Convenzione di Ginevra quanto i diritti fondamentali. Sebbene infatti la protezione elargita dalla citata convenzione non sia interamente applicabile ai beneficiari della protezione sussidiaria, la Convenzione di Ginevra deve essere considerata come un testo di riferimento obbligato per l'interpretazione delle disposizioni della direttiva che contengono di-

⁷ V., in particolare, gli articoli 45, paragrafo 3, lettere b) e c), TFUE, 21, paragrafo 1, TFUE e 79, paragrafo 2, lettera b), TFUE, nonché l'articolo 45, paragrafi 1 e 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e la direttiva 2004/38.

⁸ V., per esempio, Olesti Rayo, A., «La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia», in J. M^a Beneyto Pérez (Ed.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, pp. da 325 a 387.

⁹ V. le conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella causa Rutili (Sentenza della Corte del 28 ottobre 1975, C-36/75, Roland Rutili contro Ministre de l'intérieur, in EU:C:1975:124), in cui si riferiva al diritto dei lavoratori di «rispondere ad offerte di lavoro effettive» così come al «diritto di spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri e di dimorarvi al fine di svolgere un'attività lavorativa».

¹⁰ In proposito possiamo citare l'articolo 3, paragrafo 2, TUE, l'intestazione del titolo IV della Parte III del Trattato FUE, l'articolo 26, paragrafo 2, TFUE, l'articolo 45, paragrafo 1, TFUE, nonché gli articoli 46 TFUE e 48 TFUE.

¹¹ Solo per citare alcuni esempi, v. Schermers, H., *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, Springer, 1993; Spaventa, E., *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in Their Constitutional Context*, Kluwer Law International, 2007; Flory, M., e Higgins, R., *Liberté de circulation des personnes en droit international*, Economica, 1988; Beyani, C., *Human Rights Standards and the Movement of People Within States*, Oxford University Press, 2000, e Goodwin-Gill, G., *International law and the Movement of Persons Between States*, Oxford University Press, 2008.

ritti coincidenti con quelli sanciti dalla convenzione stessa.

Infatti l'articolo 26 della Convenzione di Ginevra, sotto il titolo «Libertà di circolazione», riconosce congiuntamente il diritto di eleggere il luogo di residenza e quello di circolare liberamente nel territorio dello Stato ospitante¹².

Inoltre sappiamo che una direttiva va interpretata conformemente ai diritti fondamentali, e nella sentenza Kamberaj¹³, tale obbligo di interpretazione comprende la determinazione della portata e del contenuto delle disposizioni di una direttiva che riconoscono diritti a favore dei cittadini di Stati terzi. In tale sentenza infatti, la Corte ha espresso la necessità di osservare i diritti enunciati all'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali allorché si stabiliscono le misure di previdenza sociale, di assistenza e di protezione sociale soggiacenti al principio della parità di trattamento sancito dalla direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo¹⁴.

Da sottolineare infatti, che in base alla percezione generale della libertà di circolazione essa è un diritto che include automaticamente le componenti dello spostamento e del soggiorno.

¹² Risulta emblematico al riguardo il commento dell'UNHCR [Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati] sull'articolo 32 della direttiva 2004/83/CE, nel punto in cui dichiara che «UNHCR understands that, in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR, the right to choose the place of residence is included in the right to freedom of movement» (UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 2005).

¹³ Sentenza della Corte (grande sezione) del 24 aprile 2012, C-571/10, Servet Kamberaj contro Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e altri, in ECLI:EU:C:2012:233, punti 79 e segg.

¹⁴ Direttiva del Consiglio del 25 novembre 2003 (GUUE, L 16 del 23 gennaio 2004, p. 44), come modificata dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011 (GUUE, L 132 del 19 maggio 2011, p. 1).

In sintesi, il diritto di spostarsi all'interno di un determinato ambito territoriale, presenta una forte componente strumentale, nel senso che si tratta di una facoltà orientata in buona misura verso la libera scelta del luogo di residenza¹⁵. La Corte infatti afferma, alla luce delle considerazioni precedenti che, la nozione di «libera circolazione» di cui all'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE comprende tanto la libertà di spostamento quanto la libertà di scelta del luogo di residenza.

5. L'obbligo di residenza può essere giustificato solo in un caso.

Una volta analizzato il significato di libera circolazione, la Corte si concentra sulla questione se l'obbligo di residenza costituisca o meno una restrizione della libertà di circolazione.

A questo proposito essa rileva che è sufficiente considerare la natura della misura in parola, nonché le sue conseguenze.

Secondo quanto si apprende dall'ordinanza di rinvio, la misura in questione impone l'obbligo di occupare e di utilizzare un'abitazione in un determinato luogo, senza per forza limitare la possibilità di spostarsi e di soggiornare liberamente in tutto il territorio nazionale. D'altra parte, come ha chiarito il governo tedesco, l'inadempimento di tale obbligo determina l'adozione di sanzioni che possono includere l'imposizione di un'ammenda.

In tali circostanze, tenuto presente che il contenuto essenziale della libertà di residenza consiste precisamente nella possibilità di scegliere liberamente il luogo in cui stabilire la propria dimora, è chiaro che l'obbligo di stabilire la residenza in un determinato luogo costituisce una restrizione della libertà di circolazione sotto il profilo sostanziale, a prescindere dalla circostanza che la misura in questione non pregiudichi

¹⁵ Per uno studio storico dettagliato sulle origini della libertà di circolazione in Germania, v. Ziekow, J., *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

chi la possibilità di viaggiare o di soggiornare per un determinato periodo di tempo in altri luoghi, e che siano previste determinate condizioni per modificare l'obbligo in parola¹⁶.

Di conseguenza, i giudici europei rispondono alla prima questione pregiudiziale formulata dal giudice del rinvio dichiarando che una condizione dettata da uno Stato membro che imponga di stabilire la residenza in un'area geografica circoscritta costituisce sicuramente una restrizione della libertà di circolazione sancita dall'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE, a prescindere dal fatto che il beneficiario della protezione internazionale fruisca o meno della libertà di circolare e di soggiornare all'interno di tutto il territorio di detto Stato membro.

La Corte quindi risponde positivamente alla prima questione pregiudiziale e questo comporta inevitabilmente che il secondo e terzo quesito diventino per i giudici di Lussemburgo due possibili giustificazioni al primo quesito.

La Corte suprema amministrativa federale tedesca chiede infatti alla Corte se l'obbligo di residenza a carico di persone titolari dello status di protezione sussidiaria sia compatibile o meno con gli articoli 33 e 29 della direttiva 2011/95/UE, qualora esso sia fondato sull'esigenza di garantire un'adeguata ripartizione degli oneri delle prestazioni sociali tra i diversi organismi operanti sul territorio nazionale (seconda questione), oppure su ragioni di politica migratoria o dell'integrazione, ad esempio al fine di evitare che il ripetuto inse-

diamento di stranieri in determinati comuni o circondari possa portare alla formazione di aree socialmente a rischio (terza questione pregiudiziale).

Il sig. Alo, la sig.ra Osso e la Commissione affermavano che gli articoli 29 e 33 della direttiva 2011/95/UE ostacolassero la limitazione relativa al luogo di residenza. La Corte da ragione a costoro in quanto l'obbligo di residenza di cui si discute comporta una limitazione della libertà di circolazione basata sul percepimento di prestazioni sociali, il che costituisce una violazione dell'articolo 29 della direttiva 2011/95/UE.

Secondo la sig.ra Osso, infatti, l'articolo 33 della direttiva contempla la parità di trattamento tra i rifugiati e i beneficiari della protezione sussidiaria, ragion per cui il fatto che in Germania non sia permesso, ai sensi della Convenzione di Ginevra, imporre restrizioni ai rifugiati, implica che lo stesso trattamento deve essere conferito ai beneficiari della protezione sussidiaria. Analogamente, tenuto presente che il diritto tedesco non consente di vincolare le prestazioni sociali erogate ai cittadini tedeschi ad un determinato luogo di residenza, l'obbligo relativo alla residenza imposto ai beneficiari della protezione sussidiaria è contrario anche all'articolo 29 della direttiva.

Il governo tedesco di contro sostiene, che la misura recante limitazioni relative al luogo di residenza non è contraria agli articoli 29 e 33 della direttiva. Infatti la normativa tedesca stabilisce limitazioni del diritto di residenza per tutti gli stranieri e che il fatto che tali misure non si applichino ai rifugiati non è contrario alla direttiva, giacché quest'ultima non stabilisce un obbligo di applicare il trattamento della nazione più favorita. In ogni caso, le considerazioni fiscali e quelle relative alla politica migratoria e dell'integrazione sarebbero idonee a giustificare un obbligo restrittivo della residenza, poiché perseguono un obiettivo legittimo e sono conformi al principio di proporzionalità.

¹⁶ Difatti, una circolare tedesca del 2009 prevede la revoca o la revisione dell'obbligo relativo alla residenza nel caso in cui esista un contratto di lavoro con determinate caratteristiche – principalmente, il fatto che questo assicuri i mezzi di sostentamento per tutta la famiglia senza dover ricorrere all'assistenza sociale –, qualora vengano facilitati il ricongiungimento con il coniuge, con il partner di un'unione registrata o con i figli minorenni ovvero la prestazione di cure ai familiari che ne abbiano bisogno per ragioni di età, malattia o disabilità, oppure al fine di evitare situazioni di pericolo derivanti dall'ambiente familiare.

La Corte tuttavia ricorda l'enorme importanza della mobilità degli individui tra i principi fondamentali del diritto dell'Unione. Infatti, nel caso dei beneficiari di protezione internazionale, che oltretutto sono stati costretti ad abbandonare i loro Stati di origine e che, come pone in rilievo il considerando 41 della direttiva 2011/95/UE¹⁷, devono far fronte a specifici problemi di integrazione, la libertà di circolazione nel territorio dello Stato ospitante riveste un interesse particolare, la cui importanza non dovrebbe essere sottovalutata.

Nell'ordinamento giuridico dell'Unione inoltre, i diritti fondamentali costituiscono il quadro di riferimento essenziale in cui si inserisce lo status specifico dei beneficiari di protezione internazionale. D'altra parte, le disposizioni del capo VII della direttiva 2011/95/UE definiscono lo status dei beneficiari di protezione internazionale con riferimento al principio della parità di trattamento, attraverso diversi enunciati.

Il principio della parità di trattamento è altresì un principio generale del diritto dell'Unione¹⁸ e secondo una costante giurisprudenza della Corte, «tale principio impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato»¹⁹.

¹⁷ Affinché i beneficiari di protezione internazionale possano far valere effettivamente i diritti e i benefici sanciti dalla presente direttiva, è necessario tenere conto delle loro particolari esigenze e degli specifici problemi di integrazione cui devono far fronte. Tale considerazione di norma non dovrebbe tradursi in un trattamento più favorevole di quello concesso dagli Stati membri ai propri cittadini, ferma restando la facoltà degli stessi di introdurre o mantenere norme più favorevoli.

¹⁸ Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 22 maggio 2014, C-356/12, Wolfgang Glatzel contro Freistaat Bayern, in EU:C:2014:350, punto 43 e la giurisprudenza ivi citata.

¹⁹ Sentenza della Corte (grande sezione) del 14 settembre 2010, C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals Ltd e Akros Chemicals Ltd contro Commissione europea, in EU:C:2010:512, punto 55 e la giurisprudenza ivi citata.

In tale contesto, emerge come le cause in esame prospettano due possibili situazioni di disparità di trattamento in funzione dello status giuridico migratorio: vengono in questione, da un lato, la situazione dei beneficiari di protezione sussidiaria rispetto a quella dei rifugiati e, dall'altro, la situazione dei beneficiari di protezione internazionale in generale rispetto a quella di altri cittadini di Stati terzi legalmente residenti.

Difatti, la differenza di trattamento rispetto ai rifugiati che percepiscono prestazioni sociali, e che pertanto si trovano in una situazione analoga, potrebbe essere giustificata solo in base al diverso status giuridico. Inoltre sottolinea la Corte il fatto che la situazione dei beneficiari di protezione internazionale sia priva dell'elemento di libera scelta personale che risulta presente in relazione ad altri tipi di status migratorio ha come conseguenza che unicamente motivi assai importanti possono essere adottati per giustificare una differenza di trattamento, il che implica l'applicazione di un rigido criterio valutativo nell'esame della proporzionalità²⁰.

A questo proposito un'interpretazione dell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE alla luce dell'articolo 14 della CEDU²¹ si rende necessaria, dal momento che la differenza di trattamento in questione opera specificamente nell'ambito di applicazione di uno dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione, segnatamente quello di circolare liberamente all'interno di uno Stato, tale diritto

²⁰ V. Corte eur. D.U., sentenza Bah c. Regno Unito, del 27 settembre 2011, n. 56328/07, § 48.

²¹ L'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE intitolato Divieto di discriminazione recita: Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.

rientra indubbiamente tra i diritti fondamentali dell'Unione in quanto principio generale.

È pur vero che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato il diritto di circolare liberamente all'interno di uno Stato nel senso che, riguardando soltanto le persone legalmente residenti, non si applica agli stranieri che violano le condizioni cui è subordinato il loro ingresso nello Stato in questione²². Tuttavia, è necessario precisare l'esatto significato di tale giurisprudenza al momento di determinare il contenuto del diritto fondamentale di circolare liberamente all'interno di uno Stato quale principio generale di diritto dell'Unione.

Difatti, tale giurisprudenza è stata pronunciata nell'ambito di casi che riguardavano sempre stranieri il cui soggiorno era stato ammesso solo in via provvisoria, in attesa che venisse presa una decisione in merito alla loro domanda di asilo, o perché non si poteva procedere alla loro espulsione. Orbene, lungi dal trovarci in presenza di situazioni strettamente provvisorie, nelle presenti cause tanto il sig. Alo quanto la sig.ra Osso fruiscono dello status riconosciuto di beneficiari della protezione sussidiaria e sono titolari di permessi di soggiorno rilasciati in applicazione dell'articolo 24 della direttiva 2011/95/UE, che vengono periodicamente rinnovati da svariati anni²³.

²² V. Corte eur. D.U., decisione *Omwenyeye c. Germania* del 20 novembre 2007, n. 44294/04. V., inoltre, le decisioni della Commissione europea dei diritti dell'uomo nelle cause P. c. Germania, n. 12068/86; U. e S. c. Germania, n. 11825/85, e *Aygin c. Svezia*, n. 14102/88.

²³ L'Articolo 24 intitolato *Permesso di soggiorno* recita: 1. Gli Stati membri rilasciano ai beneficiari dello status di rifugiato, quanto prima a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, un permesso di soggiorno valido per un periodo di almeno tre anni e rinnovabile, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico e fatto salvo l'articolo 21, paragrafo 3. Fatto salvo l'articolo 23, paragrafo 1, il permesso di soggiorno da rilasciare ai familiari dei beneficiari dello status di rifugiato può essere valido per un periodo inferiore a tre anni e rinnovabile; 2. Gli Stati membri rilasciano ai beneficiari dello status di protezione

Inoltre, prova dell'assenza del carattere provvisorio dello status di protezione sussidiaria è il fatto che l'ambito di applicazione della direttiva 2003/109/CE è stato ampliato allo scopo di rendere accessibile lo status di residenti di lungo periodo a tutti i beneficiari di protezione internazionale²⁴. Premesse tali considerazioni, si ritiene opportuno ricordare, seguendo la consolidata giurisprudenza della Corte, che una differenza di trattamento è giustificata unicamente se si fonda «su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi»²⁵.

La condizione relativa all'obbligo di risiedere in un determinato luogo trova il suo fondamento giuridico, in primo luogo, nella normativa tedesca, in merito al quale una circolare del 2009 delimita l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione²⁶.

sussidiaria e ai loro familiari, quanto prima a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, un permesso di soggiorno rinnovabile che deve essere valido per un periodo di almeno un anno e, in caso di rinnovo, per un periodo di almeno due anni, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

²⁴ Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale (GUUE, L 132 del 19 maggio 2011, p. 1).

²⁵ Sentenza *Glatzel* (EU:C:2014:350), punto 43.

²⁶ Sull'interazione tra le circolari amministrative che delimitano il potere discrezionale dell'amministrazione e i requisiti relativi alla «qualità della legge», precisamente quando esse pongono rimedio alla vaghezza della legge sulla cui base sono state approvate, v., per esempio, Corte eur. D.U., sentenza *Silver e a. c. Regno Unito* del 25 marzo 1983, n. 5947/72, § 88. La circolare del 2009 è accessibile al pubblico. Nella sentenza *Spacek s.r.o. c. Repubblica ceca* del 9 novembre 1999, n. 26449/95, § 57, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che la Convenzione non specifica il modo di pubblicazione di tali atti.

Analogamente, nell'ambito del potere discrezionale di cui, al riguardo, dispongono gli Stati membri nella valutazione delle misure necessarie per perseguire obiettivi di diversa natura, i due obiettivi espressamente enunciati nella circolare del 2009 – ossia evitare oneri di bilancio sproporzionati a carico di determinati Länder e comuni, nonché evitare il formarsi di aree socialmente a rischio con i conseguenti effetti negativi dal punto di vista dell'integrazione – costituiscono, di per sé, sia l'uno che l'altro, obiettivi legittimi.

Alla luce di quanto precede, nel valutare se la differenza di trattamento sia, inoltre, proporzionata in rapporto a tali obiettivi legittimi, la Corte ha effettuato alcune considerazioni specifiche.

In primis la proporzionalità di una differenza di trattamento nell'imposizione di un obbligo di residenza basato sull'obiettivo di una equilibrata ripartizione territoriale degli oneri delle prestazioni sociali tra i beneficiari della protezione sussidiaria, da un lato, e i rifugiati, dall'altro, soggetti questi peraltro tutti beneficiari di prestazioni sociali, è difficilmente difendibile.

Tale ragione infatti non sembra rispondente ai requisiti del principio di proporzionalità, ossia sotto il profilo del contenuto sostanziale del diritto alla libera circolazione. In effetti, non sembra azzardato affermare che esistono misure meno restrittive nell'ambito di uno Stato federale, in cui si può concepire l'elaborazione di meccanismi di redistribuzione e di compensazione territoriale degli squilibri di bilancio. Tale considerazione, di per sé, permetterebbe già di escludere che una misura come l'obbligo di residenza in questione possa risultare conforme ai requisiti del principio di proporzionalità.

A ciò però si aggiunge il fatto che una misura con tali caratteristiche, la quale per principio si applica esclusivamente ai beneficiari di protezione sussidiaria, e non ai rifugiati che percepiscono prestazioni sociali dello stesso tipo, diffi-

cilmente può soddisfare il criterio dell'adeguatezza rispetto all'obiettivo perseguito. Difatti, non è stato stabilito in che misura possa essere raggiunto un corretto equilibrio nella ripartizione territoriale degli oneri delle prestazioni sociali laddove detto obbligo di residenza venga imposto unicamente nei confronti dei beneficiari di protezione sussidiaria e non anche dei rifugiati.

Per di più, una differenza di trattamento giustificata in base a un motivo che non è ammesso con riguardo ai rifugiati riconosciuti sarebbe incompatibile con il quadro normativo specifico della direttiva 2011/95/UE, che riduce considerevolmente il margine discrezionale degli Stati membri nello stabilire una qualsivoglia differenza di trattamento tra i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria.

In passato la Corte si era pronunciata in varie occasioni sullo status della protezione sussidiaria così come era configurato nella direttiva 2004/83/CE, antecedente normativo della direttiva 2011/95/UE, osservando che «la direttiva [2004/83/CE], nell'ambito del concetto di “protezione internazionale”, disciplina due regimi distinti di protezione, vale a dire, da un lato, lo status di rifugiato, e, dall'altro, lo status conferito dalla protezione sussidiaria, in quanto l'art. 2, lett. e), della direttiva dichiara che la persona ammissibile alla protezione sussidiaria è chi “non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato”»²⁷. Al riguardo, la Corte ha dichiarato che «la protezione sussidiaria prevista dalla direttiva 2004/83/CE costituisce un complemento alla protezione dei rifugiati sancita dalla Convenzione di Ginevra»²⁸, e che

²⁷ Sentenza della Corte (grande sezione) del 2 marzo 2010, Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) e Dler Jamal (C-179/08) contro Bundesrepublik Deutschland, in EU:C:2010:105, punto 78.

²⁸ Sentenza della Corte (Quarta Sezione) dell'8 maggio 2014, C-604/12, H. N. contro Minister for Justice, Equality and Law Reform e altri, in EU:C:2014:302, punto 32.

«lo status di rifugiato offre una protezione più ampia rispetto a quella conferita dalla protezione sussidiaria»²⁹. Ciò del resto si desume anche dall'enunciato dell'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva, nel senso che le disposizioni del capo VII della direttiva medesima non pregiudicano i diritti stabiliti dalla Convenzione di Ginevra.

Tenuto conto di tutte le precedenti considerazioni, e ammettendo che la protezione sussidiaria mantenga una certa autonomia, assume particolare rilievo secondo la Corte la volontà espressa del legislatore dell'Unione di procedere verso l'unificazione dei due status.

Infatti, l'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2011/95/UE dichiara specificamente che tutti i diritti riconosciuti nel capo VII della direttiva si applicano indistintamente ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria, salvo disposizione contraria, stabilendo quindi la parità di trattamento quale regola generale³⁰. In tal modo, la direttiva esprime la chiara intenzione del legislatore di stabilire uno status uniforme per i beneficiari della protezione internazionale, disponendo che ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria «dovrebbero essere riconosciuti gli stessi diritti e gli stessi benefici di cui godono i rifugiati ai sensi della direttiva, alle stesse condizioni di ammissibilità», fatte salve «le deroghe necessarie e oggettivamente giustificate»³¹.

Orbene, tali deroghe sono state espressamente disciplinate dal legislatore dell'Unione allorché, nelle pertinenti disposizioni del capo VII della

direttiva, ha enunciato i casi specifici in cui è ammessa una differenza di trattamento³².

Alla luce delle considerazioni che precedono la Corte ha quindi sentenziato che una condizione dettata da uno Stato membro che imponga di stabilire la residenza in un'area geografica circoscritta costituisce sicuramente una restrizione della libertà di circolazione sancita dall'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE.

Inoltre un obbligo relativo al luogo di residenza a carico di persone titolari dello status di protezione sussidiaria, come quello imposto dalla normativa oggetto dei procedimenti principali, basato sull'obiettivo di garantire un'adeguata ripartizione territoriale degli oneri delle prestazioni sociali, non è compatibile con l'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE.

Mentre invece un obbligo relativo al luogo di residenza a carico di persone titolari dello status di protezione sussidiaria giustificato in base a ragioni di politica migratoria o dell'integrazione risulterebbe compatibile con l'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE, in conformità all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea con riferimento al diritto fondamentale della libertà di circolazione all'interno di uno Stato, soltanto nel caso in cui tali ragioni siano sufficientemente serie e siano collegate a situazioni di fatto concrete, e qualora, nel rispetto dei dettami del principio di proporzionalità, l'ordinamento nazionale, esaminato nel suo insieme, non circoscriva la portata della restrizione di cui trattasi ai soli beneficiari di protezione internazionale, aspetto questo che spetta al giudice nazionale verificare.

²⁹ Ibidem (punto 34).

³⁰ Battjes, H., «Commentary to article 20- Directive 2011/95/UE», in K. Hailbronner e D. Thym (ed.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2^a ed., C.H. Beck, Hart, Nomos, 2016, in stampa, punto 20. V., inoltre, Moreno Lax V., e Garlick, M., «Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection», in S. Peers e a. (ed.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2^a ed., Brill, 2014, pp. da 65 a 210, specialmente p. 158.

³¹ Considerando 39 della direttiva 2011/95/UE.

³² Gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.

6. Conclusioni.

Nella sentenza in esame, la Corte in conclusione constata che la normativa europea "impone" agli Stati di "riconoscere a chi beneficia di protezione internazionale non solo la facoltà di spostarsi liberamente nel loro territorio, ma anche quella di scegliere il luogo di residenza". La normativa europea pertanto "osta all'imposizione di un obbligo di residenza" per "realizzare una ripartizione degli oneri" legati alle prestazioni sociali, ma "non osta" all'imposizione dell'obbligo se è volto a "promuovere l'integrazione". Per cui spetta d'ora in poi al giudice nazionale stabilire se, in circostanze simili a quelle appena descritte, in cui una limitazione del diritto alla libera circolazione potrebbe essere considerata giustificata, l'ordinamento giuridico nazionale, esaminato nel suo insieme, non circoscriva la portata della restrizione in parola esclusivamente ai beneficiari di protezione internazionale.

La sentenza quindi mostra il fermo impegno della Corte ad assimilare le condizioni per la libera circolazione dei rifugiati che soggiornano regolarmente nel territorio di uno Stato a quelle degli altri stranieri in generale e riflette tale impegno in relazione ai beneficiari di protezione internazionale, senza dimenticare però che gli Stati membri dispongono di un margine discrezionale maggiore quando si tratta di stabilire restrizioni della circolazione delle persone richiedenti tale protezione.

La Corte quindi ha innanzitutto affermato che, sebbene la direttiva parli tecnicamente solo di rifugiati, comunque l'Unione tende a creare uno status uniforme a favore dell'insieme dei beneficiari di protezione internazionale, e quindi a concedere ai beneficiari di protezione sussidiaria gli stessi diritti di cui godono i rifugiati, salvo casi motivati e giustificati di deroghe alla disciplina ordinaria. Infatti, la Convenzione di Ginevra, cui si rifà la direttiva, conferisce non solo la libertà di circolare a tutti i rifugiati, ma

anche il diritto di scegliere il proprio luogo di residenza.

Alla luce di tutto questo, la Corte afferma che l'obbligo di residenza nei confronti di un beneficiario di protezione sussidiaria rappresenta una restrizione della libertà di circolazione garantita dall'art. 33 della direttiva 2011/95/UE, anche quando tale misura non vieti al beneficiario di spostarsi liberamente nel territorio dello Stato membro che ha concesso tale protezione e ne' di soggiornare per un periodo in questo territorio al di fuori del luogo in cui ha obbligo di residenza.

Inoltre se l'articolo 33 della direttiva è contrario all'imposizione di un obbligo di residenza, va comunque detto che può prevedere delle restrizioni alla libertà di circolazione. Esso precisa infatti che "il diritto dei beneficiari di protezione internazionale di circolare liberamente deve poter essere esercitato secondo le stesse modalità e restrizioni previste per altri cittadini di Paesi terzi legalmente residenti nel territorio dello Stato membro che ha concesso detta protezione" - possibilità prevista anche dall'art. 26 della Convenzione di Ginevra.

Sul punto, l'interpretazione della Corte è decisa: "(...) in virtù dell'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE, i beneficiari dello status di protezione sussidiaria non possono, in linea di principio, essere assoggettati, per quanto riguarda la scelta del luogo della loro residenza, ad un regime più restrittivo di quello applicabile agli altri cittadini di paesi terzi legalmente residenti nello Stato membro che ha concesso detta protezione".

Dunque, nessun obbligo di residenza è giustificato neppure sotto tale aspetto, neppure per razionalizzare gli oneri derivanti da cosiddetti "aiuti sociali" ricollegati allo status di protezione; l'art. 29 della direttiva, infatti, prevede che l'accesso di tali soggetti all'assistenza sociale non deve essere subordinato a condizioni non

richieste anche cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione.

Unico caso in cui la Corte ammette l'obbligo di residenza è quello in cui i beneficiari di protezione sussidiaria non si trovino in una situazione paragonabile a quella di persone non aventi la cittadinanza dell'UE, che risiedono legalmente nello Stato membro in questione o a quella dei cittadini di tale Stato.

Dimostrare infatti l'assenza di questa situazione comparabile diventa compito del giudice dello Stato membro: se la situazione in cui versa il beneficiario di protezione internazionale che percepisce l'aiuto sociale e i residenti in Germania, che ugualmente percepiscono l'aiuto ma

non sono cittadini UE, allora la direttiva ammette un obbligo di residenza dei primi, soprattutto al fine di assicurare la loro integrazione nel territorio. La Corte infatti afferma che "l'obbligo di residenza previsto dal diritto tedesco mira, da un lato, ad evitare la concentrazione di cittadini di paesi terzi percettori dell'aiuto sociale in alcuni territori e il formarsi di aree socialmente a rischio, con conseguenti effetti negativi per l'integrazione di tali persone, e, dall'altro lato, ad ancorare i cittadini di Paesi terzi presentanti un bisogno di integrazione particolare ad un determinato luogo di residenza, affinché essi possano ivi usufruire dei servizi di aiuto in materia di integrazione".