



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

21 novembre 2018*

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2011/95/UE – Norme inerenti al contenuto della protezione internazionale – Status di rifugiato – Articolo 29 – Protezione sociale – Trattamento differente – Rifugiati beneficiari di un diritto di soggiorno temporaneo»

Nella causa C-713/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunale amministrativo regionale dell'Alta Austria, Austria), con decisione del 18 dicembre 2017, pervenuta in cancelleria il 21 dicembre 2017, nel procedimento

Ahmad Shah Ayubi

contro

Bezirkshauptmannschaft Linz-Land,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Vilaras, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Terza Sezione, J. Malenovský, L. Bay Larsen (relatore), M. Safjan e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per A. S. Ayubi, da H. Blum, Rechtsanwalt;
- per il governo austriaco, da G. Hesse, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da M. Condou-Durande e M. Wasmeier, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 29 della 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 (GU 2011, L 337, pag. 9).
- 2 La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Ahmad Shah Ayubi, cittadino di un paese terzo, e la Bezirkshauptmannschaft Linz-Land (amministrazione distrettuale di Linz-Land, Austria) in merito alla decisione di quest'ultima di concedere al sig. Ayubi e alla sua famiglia un sussidio al fine di contribuire alle loro necessità di sostentamento e di alloggio, sotto forma di una prestazione di base nonché di una maggiorazione provvisoria.

Contesto normativo

Convenzione di Ginevra

- 3 La Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, pag. 137, n. 2545 (1954)], è entrata in vigore il 22 aprile 1954. Essa è stata completata dal Protocollo relativo allo status dei rifugiati, concluso a New York il 31 gennaio 1967, entrato in vigore il 4 ottobre 1967 (in prosieguo: la «Convenzione di Ginevra»).
- 4 L'articolo 23 di tale Convenzione, intitolato «Assistenza pubblica», così recita:

«In materia di assistenza e di soccorsi pubblici, gli Stati Contraenti concederanno ai rifugiati residenti regolarmente nel loro territorio lo stesso trattamento che ai loro cittadini».

Diritto dell'Unione

- 5 Ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2011/95, la «protezione internazionale» è intesa come «lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria».
- 6 L'articolo 24, paragrafo 1, primo comma, di tale direttiva dispone quanto segue:

«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».
- 7 L'articolo 29 di detta direttiva, intitolato «Assistenza sociale», è così formulato:

«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».

Diritto austriaco

- 8 L'articolo 3, paragrafo 4, dell'Asylgesetz 2005 (legge del 2005 relativa al diritto d'asilo), è formulato come segue:

«Un cittadino straniero cui sia stato riconosciuto lo status di beneficiario del diritto d'asilo ottiene un diritto di soggiorno temporaneo in qualità di beneficiario del diritto d'asilo. Il diritto di soggiorno è valido tre anni ed è prorogato per una durata indeterminata, laddove non ricorrano le condizioni per l'avvio di un procedimento di revoca dello status di beneficiario del diritto d'asilo o sia stato posto termine al procedimento di revoca (...)».

- 9 L'articolo 4 del Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich (legge relativa alla garanzia di risorse minime dirette alla copertura delle necessità nell'Alta Austria), così prevede:

«(1) La garanzia di risorse minime dirette alla copertura delle necessità può essere concessa, salvo che la presente legge non disponga altrimenti, soltanto a coloro che:

1. risiedano abitualmente nell'Alta Austria (...) e
2. (...)
 - b) siano beneficiari del diritto d'asilo o di protezione sussidiaria,

(...)

(3) In deroga al paragrafo 1, le persone (...) di cui al paragrafo 1, punto 2, lettera b), che non beneficiano del diritto di soggiorno permanente in Austria (...), in particolare i beneficiari del diritto d'asilo titolari di un diritto di soggiorno temporaneo (...) e le persone che beneficiano della protezione sussidiaria percepiscono, ai fini della copertura delle necessità di sostentamento e di alloggio, una prestazione di base nonché una maggiorazione provvisoria ai sensi dell'articolo 13».

- 10 I rispettivi importi delle prestazioni concesse a coloro che ricadono nella sfera dell'articolo 4, paragrafo 3, di tale legge e a coloro che non rientrano nella disposizione medesima sono fissati da disposizioni distinte.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 11 Al sig. Ayubi è stato riconosciuto, in data 30 settembre 2016, lo status di rifugiato dal Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (ufficio federale per il diritto degli stranieri e l'asilo, Austria). Tale ufficio gli ha concesso, in base all'asilo, un permesso di soggiorno per una durata di tre anni.
- 12 Il 9 marzo 2017 il sig. Ayubi ha presentato una domanda di sussidio al fine di provvedere alle proprie necessità e a quelle della sua famiglia in materia di sostentamento e di alloggio.
- 13 Con una decisione notificata il 10 aprile 2017, l'amministrazione distrettuale di Linz-Land gli ha accordato un sussidio, sotto forma di prestazioni mensili in denaro, costituito da una prestazione di base nonché da una maggiorazione provvisoria. Il giudice del rinvio espone che da tale decisione risulta che il sig. Ayubi, nella sua qualità di beneficiario di un permesso di soggiorno temporaneo in base all'asilo, aveva soltanto diritto, ai sensi della normativa austriaca, alla corresponsione di prestazioni minime al fine di garantire il soddisfacimento delle proprie necessità.
- 14 Il 3 giugno 2017 il sig. Ayubi ha impugnato tale decisione, facendo valere, in particolare, che il trattamento sfavorevole riservato, da tale normativa, ai rifugiati che non beneficiano del diritto di soggiorno permanente era incompatibile con il diritto dell'Unione.

- 15 Il giudice del rinvio rileva che, a seguito di una riforma della pertinente normativa nazionale avvenuta nel 2015, tale categoria di rifugiati è assimilata, in materia di assistenza sociale, ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria e che essi percepiscono, conseguentemente, sussidi per un importo nettamente inferiore a quello dei sussidi previsti per i cittadini austriaci. Soltanto i rifugiati che beneficiano di un diritto di soggiorno permanente sarebbero assimilati ai cittadini austriaci.
- 16 Tale giudice ritiene che da una siffatta disciplina derivi un differimento della concessione ai rifugiati che beneficiano di un diritto di soggiorno temporaneo, dei diritti previsti, in maniera precisa e incondizionata, dall'articolo 29 della direttiva 2011/95, sebbene tali rifugiati si trovino in una situazione comparabile a quella dei rifugiati beneficiari di un diritto di soggiorno permanente.
- 17 In tali circostanze, il Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunale amministrativo regionale dell'Alta Austria, Austria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 29 della direttiva 2011/95 (...), che obbliga uno Stato membro a provvedere 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 medesimo, debba essere interpretato nel senso che soddisfa i criteri dell'applicabilità diretta sviluppati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella propria giurisprudenza.
- 2) Se l'articolo 29 della direttiva 2011/95 (...) debba essere interpretato nel senso che osta a una disposizione nazionale che concede soltanto ai beneficiari del diritto d'asilo con permesso di soggiorno permanente l'assistenza sociale sotto forma di garanzie minime complete in funzione dei relativi bisogni della persona e, quindi, in misura pari ai cittadini dello Stato membro, prevedendo invece una decurtazione dell'assistenza erogata in base a tali garanzie per quei beneficiari del diritto d'asilo cui sia stato concesso soltanto un permesso di soggiorno temporaneo parificandoli dunque, sotto il profilo della portata dell'assistenza sociale, a beneficiari di protezione sussidiaria».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla seconda questione

- 18 Con la seconda questione, che occorre esaminare in primo luogo, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 29 della direttiva 2011/95 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede che ai rifugiati beneficiari di un diritto di soggiorno temporaneo in uno Stato membro siano concesse prestazioni di assistenza sociale di importo inferiore a quello delle prestazioni accordate ai cittadini di tale Stato membro e ai rifugiati beneficiari di un diritto di soggiorno permanente nel medesimo Stato membro.
- 19 L'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 stabilisce una regola generale secondo cui i beneficiari di protezione internazionale, tra i quali figurano, conformemente all'articolo 2, lettera a), di tale direttiva, i rifugiati, ricevono, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione (sentenza del 1° marzo 2016, Alo e Osso, C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 48).
- 20 Sebbene l'articolo 29, paragrafo 2, di detta direttiva consenta agli Stati membri di derogare a tale regola generale, limitando alle prestazioni essenziali l'assistenza sociale accordata ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria, dalla formulazione stessa di tale disposizione emerge che detta deroga è applicabile soltanto ai beneficiari di tale protezione e non già ai rifugiati.

- 21 Occorre rilevare, a tale riguardo, che la circostanza che l'articolo 29, paragrafo 1, della medesima direttiva preveda la concessione, ai beneficiari della protezione internazionale, dell'assistenza sociale «adeguata» non implica che il legislatore dell'Unione abbia inteso autorizzare gli Stati membri a concedere ai rifugiati prestazioni sociali per un importo che essi ritengano sufficiente per soddisfare le proprie necessità, ma che sia inferiore a quello delle prestazioni sociali riconosciute ai propri cittadini.
- 22 Infatti, da un lato, dalla struttura stessa dell'articolo 29 della direttiva 2011/95, risulta che la menzione del termine «adeguata» al paragrafo 1 di tale articolo deve essere intesa come volta semplicemente a sottolineare la contrapposizione tra le prestazioni a cui si applica il principio ivi enunciato, da un lato, e le prestazioni «essenziali» alle quali l'assistenza sociale può essere limitata in forza del paragrafo 2 del medesimo articolo, dall'altro.
- 23 Tale constatazione è avvalorata dal fatto che quest'ultimo paragrafo sarebbe privato di qualsiasi effetto utile qualora l'articolo 29, paragrafo 1, di tale direttiva dovesse essere interpretato nel senso di consentire, in generale, agli Stati membri di fissare, al fine di limitarle allo stretto necessario, le prestazioni erogate ai beneficiari della protezione internazionale a un livello inferiore a quello delle prestazioni garantite ai cittadini di detti Stati membri.
- 24 Dall'altro lato, conferire agli Stati membri una siffatta facoltà rispetto alle prestazioni concesse ai rifugiati sarebbe incompatibile con il principio del trattamento nazionale in materia di assistenza e di soccorsi pubblici di questi ultimi, sancito all'articolo 23 della Convenzione di Ginevra, alla luce del quale l'articolo 29 della direttiva 2011/95 deve essere interpretato (v., in tal senso, sentenza del 1° marzo 2016, Alo e Osso, C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 51).
- 25 Ne consegue che il livello delle prestazioni sociali accordate ai rifugiati dallo Stato membro che ha concesso tale status, per una durata determinata o indeterminata, deve essere lo stesso di quello offerto ai cittadini di tale Stato membro (v., per analogia, sentenza del 1° marzo 2016, Alo e Osso, C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punti 48 e 50).
- 26 Il principio del trattamento nazionale di cui beneficiano pertanto i rifugiati non può essere rimesso in discussione dall'articolo 24 della direttiva 2011/95, il quale consente agli Stati membri di rilasciare ai rifugiati un titolo di soggiorno limitato, eventualmente, a tre anni.
- 27 Infatti, poiché i diritti conferiti dal capo VII di tale direttiva, nel quale è collocato l'articolo 29 della stessa, sono la conseguenza del riconoscimento dello status di rifugiato e non del rilascio di un titolo di soggiorno, essi possono essere limitati soltanto nel rispetto delle condizioni fissate in tale capo, di modo che gli Stati membri non hanno il diritto di aggiungere restrizioni che non siano in esso previste (v., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, punto 97).
- 28 Inoltre, sia l'articolo 29 della direttiva 2011/95 sia l'articolo 23 della Convenzione di Ginevra riguardano tutti i rifugiati, e non subordinano i diritti ad essi riconosciuti alla durata della loro presenza nello Stato membro interessato o alla durata del titolo di soggiorno di cui essi dispongono.
- 29 Da quanto precede deriva che ai rifugiati che beneficiano di un titolo di soggiorno per una durata limitata a tre anni deve essere garantito lo stesso livello di prestazioni sociali di quello offerto ai cittadini dello Stato membro che ha loro concesso lo status di rifugiato.
- 30 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomento secondo cui una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale è compatibile con l'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95, in quanto i rifugiati residenti da più anni in uno Stato membro si troverebbero in una situazione oggettivamente diversa da quelle dei rifugiati entrati recentemente nel territorio di tale Stato membro, poiché questi ultimi necessiterebbero di un sostegno più consistente.

- 31 In primo luogo, considerato che tale disposizione impone una parità di trattamento tra i rifugiati e i cittadini dello Stato membro che ha loro concesso la propria protezione, soltanto le differenze oggettive di situazioni tra tali due categorie di persone possono essere eventualmente rilevanti ai fini della sua applicazione, ad esclusione delle differenze di situazione tra due gruppi distinti di rifugiati (v., in tal senso, sentenza del 1° marzo 2016, Alo e Osso, C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 54 e 59).
- 32 In secondo luogo, ammettendo che la peculiarità della situazione dei rifugiati entrati recentemente nel territorio di uno Stato membro possa consentire di affermare che essi si trovano, in generale, in una situazione oggettivamente più precaria dei cittadini di tale Stato membro, non si può ritenere che una misura consistente nel trattare sfavorevolmente tali rifugiati limitando il livello delle prestazioni ad essi concesse, faccia parte della valutazione di una siffatta differenza di situazione, in quanto una misura del genere non sarebbe idonea a rimediare a tale precarietà.
- 33 In terzo luogo, nei limiti in cui tale argomento deve essere inteso nel senso che, a causa delle difficoltà dei rifugiati entrati recentemente in Austria di accedere al libero mercato delle abitazioni, sarebbe più opportuno mettere a disposizione di tali rifugiati, entro brevissimo tempo, posti in centri di accoglienza piuttosto che concedere loro un sussidio finanziario, è sufficiente rilevare che, in ogni caso, né dall'esposizione della normativa nazionale applicabile, contenuta nella decisione di rinvio, né dagli elementi forniti dal governo austriaco risulta che la riduzione, di cui al procedimento principale, dell'importo delle prestazioni di assistenza sociale garantite agli stessi rifugiati, sia effettivamente compensata dalla concessione ai medesimi di altre forme di prestazioni sociali.
- 34 Peraltro, se è pur vero che il governo austriaco fa altresì presente il gravoso onere derivante dal versamento di prestazioni sociali ai rifugiati, occorre ricordare che la concessione di prestazioni sociali ad una determinata persona implica un onere per l'istituzione chiamata a fornire tali prestazioni, indipendentemente dal fatto che detta persona sia un rifugiato o un cittadino dello Stato membro interessato. Nessuna differenza di situazione tra tali due categorie di persone può essere quindi rilevata al riguardo (v., in tal senso, sentenza del 1° marzo 2016, Alo e Osso, C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 55).
- 35 Di conseguenza, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 29 della direttiva 2011/95 deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede che ai rifugiati beneficiari di un diritto di soggiorno temporaneo in uno Stato membro siano concesse prestazioni di assistenza sociale di importo inferiore a quello delle prestazioni riconosciute ai cittadini di tale Stato membro e ai rifugiati beneficiari di un diritto di soggiorno permanente nel medesimo Stato membro.

Sulla prima questione

- 36 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un rifugiato possa invocare, dinanzi ai giudici nazionali, l'incompatibilità con l'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 di una normativa, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, affinché venga meno la restrizione dei suoi diritti derivante da tale normativa.
- 37 Da una giurisprudenza costante della Corte risulta che, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, vuoi qualora esso abbia omesso di trasporre la direttiva in diritto nazionale entro i termini, vuoi qualora l'abbia recepita in modo non corretto (sentenza del 24 gennaio 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

- 38 Sebbene l'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 attribuisca agli Stati membri un certo margine di discrezionalità, in particolare riguardo alla determinazione del livello di assistenza sociale che ritengano necessario, tuttavia tale disposizione pone a carico di ogni Stato membro, in termini inequivocabili, un obbligo di risultato preciso e incondizionato, consistente nel garantire ad ogni rifugiato cui conceda la propria protezione il beneficio della stessa assistenza sociale di quella prevista per i propri cittadini.
- 39 Occorre peraltro ricordare che la Corte ha già avuto modo di dichiarare che disposizioni comparabili all'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95, che impongano il beneficio del trattamento nazionale o vietino talune discriminazioni, possiedono effetto diretto (v., in tal senso, sentenze del 4 maggio 1999, *Sürül*, C-262/96, EU:C:1999:228, punti 63 e 74; del 22 dicembre 2010, *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres*, C-444/09 e C-456/09, EU:C:2010:819, punto 78, nonché del 6 marzo 2014, *Napoli*, C-595/12, EU:C:2014:128, punti 48 e 50).
- 40 In tale contesto, dalla giurisprudenza della Corte deriva che i giudici nazionali e gli organi dell'amministrazione, qualora non possano procedere ad un'interpretazione e ad un'applicazione della normativa nazionale conformi alle prescrizioni del diritto dell'Unione, sono tenuti ad applicare integralmente il diritto dell'Unione e a tutelare i diritti che quest'ultimo attribuisce ai singoli, disapplicando, se necessario, qualsiasi disposizione contraria del diritto interno (sentenza del 7 settembre 2017, *H.*, C-174/16, EU:C:2017:637, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).
- 41 Da quanto precede risulta che occorre rispondere alla prima questione dichiarando che un rifugiato può invocare, dinanzi ai giudici nazionali, l'incompatibilità con l'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 di una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale, affinché venga meno la restrizione dei suoi diritti derivante da tale normativa.

Sulle spese

- 42 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 (Terza Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 29 della 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, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede che ai rifugiati beneficiari di un diritto di soggiorno temporaneo in uno Stato membro siano concesse prestazioni di assistenza sociale di importo inferiore a quello delle prestazioni riconosciute ai cittadini di tale Stato membro e ai rifugiati beneficiari di un diritto di soggiorno permanente nel medesimo Stato membro.**
- 2) **Un rifugiato può invocare, dinanzi ai giudici nazionali, l'incompatibilità con l'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 di una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale, affinché venga meno la restrizione dei suoi diritti derivante da tale normativa.**

Firme