



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

1° marzo 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 — Articoli 23 e 26 — Spazio di libertà, sicurezza e giustizia — Direttiva 2011/95/UE — Norme relative al contenuto della protezione internazionale — Status di protezione sussidiaria — Articolo 29 — Protezione sociale — Condizioni di accesso — Articolo 33 — Libertà di circolazione all'interno dello Stato membro ospitante — Nozione — Restrizione — Obbligo di residenza in un luogo determinato — Trattamento differente — Comparabilità delle situazioni — Ripartizione equilibrata degli oneri di bilancio tra gli enti amministrativi — Motivi attinenti alla politica migratoria e dell'integrazione»

Nelle cause riunite C-443/14 e C-444/14,

aventi ad oggetto delle domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Bundesverwaltungsgericht (Corte suprema amministrativa federale, Germania), con decisioni del 19 agosto 2014, pervenute in cancelleria il 25 settembre 2014, nei procedimenti

Kreis Warendorf

contro

Ibrahim Alo (C-443/14)

e

Amira Osso

contro

Region Hannover (C-444/14),

con l'intervento di:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (C-443/14 e C-444/14),

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, M. Ilešič, L. Bay Larsen (relatore), T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen e C. Lycourgos, presidenti di sezione, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: P. Cruz Villalón

* Lingua processuale: il tedesco.

cancelliere: K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 luglio 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Kreis Warendorf, da L. Tepe, in qualità di agente;
- per il sig. Alo, da S. Bulut, Rechtsanwalt;
- per la sig.ra Osso, da S. Ziesemer e K.-S. Janutta, Rechtsanwältinnen;
- per il governo tedesco, da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;
- per il governo ellenico, da M. Michelogiannaki, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da M. Condou-Durande e W. Bogensberger, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 ottobre 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli 29 e 33 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 L 337, pag. 9).
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due procedimenti che vedono contrapposti, rispettivamente, il Kreis Warendorf (Amministrazione circondariale di Warendorf) al sig. Alo, quanto alla causa C-443/14, e la sig.ra Osso alla Region Hannover (Regione di Hannover), quanto alla causa C-444/14, in merito all'obbligo di residenza che accompagna i permessi di soggiorno del sig. Alo e della sig.ra Osso.

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. 150, 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», enuncia quanto segue:

«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».

5 Sotto il titolo «Libertà di circolazione», l'articolo 26 di detta convenzione prevede quanto segue:

«Ogni Stato Contraente concederà ai rifugiati che si trovano regolarmente nel suo territorio il diritto di eleggerli il loro luogo di residenza e di circolarvi liberamente, salve le limitazioni istituite dalla normativa applicabile in generale agli stranieri nelle medesime circostanze».

Diritto dell'Unione

6 I considerando 3, 4, 6, 8, 9, 16, 23, 24, 33 e 39 della direttiva 2011/95 sono così formulati:

«(3) Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo basato sull'applicazione, in ogni sua componente, della convenzione di Ginevra (...).

(4) La convenzione di Ginevra (...) [costituisce] la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati.

(...)

(6) Le conclusioni di Tampere precisano inoltre che lo status di rifugiato dovrebbe essere completato da misure relative a forme sussidiarie di protezione che offrano uno status adeguato a chiunque abbia bisogno di protezione internazionale.

(...)

(8) Nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, adottato il 15 e 16 ottobre 2008, il Consiglio europeo ha rilevato che sussistono forti divergenze fra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione [e le forme di quest'ultima] e ha sollecitato ulteriori iniziative, compresa una proposta di procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni, per completare l'istituzione, prevista dal programma dell'Aia, del sistema europeo comune di asilo, e offrire così un livello di protezione più elevato.

(9) Nel programma di Stoccolma il Consiglio europeo ha ribadito il suo impegno per il raggiungimento dell'obiettivo di istituire entro il 2012 uno spazio comune di protezione e solidarietà basato su una procedura comune in materia d'asilo e su uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale, conformemente all'articolo 78 [TFUE].

(...)

(16) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. (...)

(...)

(23) Dovrebbero essere stabiliti criteri per la definizione e il contenuto dello status di rifugiato, al fine di orientare le competenti autorità nazionali degli Stati membri nell'applicazione della convenzione di Ginevra.

(24) È necessario introdurre dei criteri comuni per l'attribuzione ai richiedenti asilo della qualifica di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra.

(...)

(33) Inoltre è opportuno stabilire i criteri per la definizione e gli elementi essenziali della protezione sussidiaria. La protezione sussidiaria dovrebbe avere carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati sancita dalla convenzione di Ginevra.

(...)

(39) In risposta alla richiesta del programma di Stoccolma di instaurare uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, e fatte salve le deroghe necessarie e oggettivamente giustificate, 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 presente direttiva, alle stesse condizioni di ammissibilità».

7 L'articolo 20, paragrafi 1 e 2, di detta direttiva, contenuto nel capo VII di quest'ultima, disciplinante il contenuto della protezione internazionale, dispone quanto segue:

«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».

8 L'articolo 29 della medesima direttiva, intitolato «Assistenza sociale», recita:

«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».

9 L'articolo 32 di detta direttiva prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono a che i beneficiari di protezione internazionale abbiano accesso a un alloggio secondo modalità equivalenti a quelle previste per altri cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nei loro territori.

2. Pur autorizzando la prassi della distribuzione nel territorio nazionale dei beneficiari di protezione internazionale, gli Stati membri si adoperano per attuare politiche dirette a prevenire le discriminazioni nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale e a garantire pari opportunità in materia di accesso all'alloggio».

10 L'articolo 33 della direttiva 2011/95, intitolato «Libera circolazione nel territorio dello Stato membro», dispone quanto segue:

«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».

Diritto tedesco

- 11 L'articolo 12 della legge disciplinante il soggiorno, le attività economiche e l'integrazione degli stranieri nel territorio tedesco (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*), del 30 luglio 2004 (BGBl. 2004 I, pag. 1950), nella versione applicabile ai procedimenti principali (in prosieguo: l'«AufenthG»), stabilisce quanto segue:

«(1) Il titolo di soggiorno è rilasciato per il territorio federale. Resta ferma la sua validità in base alle disposizioni della Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen riguardo al soggiorno nel territorio delle Parti contraenti.

(2) Il visto e il permesso di soggiorno possono essere rilasciati e prorogati con imposizione di determinate condizioni. Ad essi possono essere collegati, anche a posteriori, determinati obblighi, tra cui in particolare una limitazione territoriale».

- 12 La circolare amministrativa generale relativa all'AufenthG (*Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG*) del 26 ottobre 2009 è formulata nei seguenti termini:

«12.2.5.2.1

L'obbligo di residenza in un luogo determinato costituisce in particolare un mezzo adatto ad impedire, mediante un vincolo territoriale, l'insorgere di oneri fiscali sproporzionati a carico di determinati Länder o comuni a motivo della presenza di beneficiari stranieri delle prestazioni sociali. L'imposizione di simili obblighi può anche contribuire a evitare la concentrazione di stranieri dipendenti dalle prestazioni sociali in determinati territori e la conseguente formazione di aree socialmente a rischio, con le relative ripercussioni negative sull'integrazione degli stranieri. L'adozione di siffatte misure è giustificata anche al fine di vincolare gli stranieri con particolari esigenze di integrazione a un determinato luogo, affinché possano ivi sfruttare le opportunità di integrazione offerte.

12.2.5.2.2

In tale contesto, nei confronti dei titolari di un permesso di soggiorno ai sensi del capo 2, sezione 5, dell'AufenthG o di un titolo di residenza permanente ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, della medesima legge, sono imposti e mantenuti obblighi di residenza se e fintantoché essi percepiscono prestazioni ai sensi del libro II o del libro XII del codice della previdenza sociale [(*Sozialgesetzbuch*)] o ai sensi della legge sulle prestazioni a favore dei richiedenti asilo [(*Asylbewerberleistungsgesetz*)]».

- 13 Secondo le indicazioni contenute nella decisione di rinvio, tali disposizioni amministrative della circolare suddetta si applicano unicamente ai cittadini stranieri ai quali sia concesso un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale. Risulta altresì da detta decisione che, in base alla giurisprudenza del giudice del rinvio, non è consentito imporre ai cittadini di paesi terzi beneficianti dello status di rifugiato un obbligo di residenza al solo scopo di assicurare un'adeguata ripartizione degli oneri delle prestazioni sociali pubbliche.

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

- 14 Il sig. Alo e la sig.ra Osso sono cittadini siriani. Essi si sono recati in Germania, rispettivamente, nell'anno 1998 e nell'anno 2001, ed ivi hanno entrambi presentato, senza successo, una domanda di asilo. Essi hanno poi risieduto in tale Stato membro beneficiando di autorizzazioni provvisorie. Dall'inizio della procedura di richiesta d'asilo, essi hanno beneficiato dell'assistenza sociale.
- 15 A seguito della presentazione di nuove domande di asilo, essi si sono visti riconoscere, dall'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*), lo status di protezione sussidiaria.

- 16 Il permesso di soggiorno rilasciato al sig. Alo mediante decisione dell'Amministrazione circondariale di Warendorf in data 12 ottobre 2012 e quello rilasciato alla sig.ra Osso mediante decisione della Regione di Hannover in data 5 aprile 2012 prevedevano l'obbligo per detti interessati di stabilire il proprio luogo di residenza, rispettivamente, nella città di Ahlen (Germania) e nella Regione di Hannover, esclusa la capitale del Land della Bassa Sassonia. Nelle loro decisioni, le autorità summenzionate si sono fondate sui punti 12.2.5.2.1 e 12.2.5.2.2 della circolare amministrativa generale relativa all'AufenthG.
- 17 Nei due procedimenti pendenti dinanzi al giudice nazionale, il sig. Alo e la sig.ra Osso si oppongono all'obbligo di residenza che è stato loro imposto. I ricorsi da essi proposti sono stati respinti in primo grado.
- 18 L'appello interposto dal sig. Alo dinanzi all'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunale amministrativo superiore del Land Renania Settentrionale-Westfalia) è stato accolto. Tale giudice ha annullato l'obbligo di residenza ed ha, in sostanza, ritenuto che la decisione dell'Amministrazione circondariale di Warendorf si ponesse in contrasto con il combinato disposto degli articoli 28, paragrafo 1, e 32 della 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 (GU L 304, pag. 12), disposizioni corrispondenti agli articoli 29, paragrafo 1, e 33 della direttiva 2011/95.
- 19 Per contro, il Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo superiore del Land della Bassa Sassonia) ha respinto l'appello proposto dalla sig. Osso. Tale giudice ha in particolare ritenuto che la decisione impugnata fosse conforme ai testi normativi applicabili a motivo della percezione di talune prestazioni sociali da parte della sig.ra Osso. Inoltre, esso ha affermato che tale decisione non si poneva in contrasto con il diritto internazionale o il diritto dell'Unione.
- 20 Il Bundesverwaltungsgericht (Corte suprema amministrativa federale) è stato successivamente adito con ricorsi per «Revision» proposti rispettivamente dall'Amministrazione circondariale di Warendorf e dalla sig.ra Osso contro le sentenze emesse dall'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunale amministrativo superiore del Land Renania Settentrionale-Westfalia) e del Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo superiore del Land della Bassa Sassonia).
- 21 Alla luce di tali circostanze, il Bundesverwaltungsgericht (Corte suprema amministrativa federale) ha deciso di sospendere i procedimenti e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, che sono formulate in termini identici nelle cause C-443/14 e C-444/14:
- «1) Se l'obbligo di fissare il luogo di residenza in una zona territorialmente circoscritta (comune, circondario, regione) dello Stato membro integri una restrizione della libertà di circolazione ai sensi dell'articolo 33 della direttiva 2011/95, qualora lo straniero possa altrimenti circolare e soggiornare liberamente nel territorio nazionale di detto Stato membro.
 - 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, 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) 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, 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 determinati 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».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 22 Con la prima questione sollevata in ciascuno dei procedimenti principali, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 33 della direttiva 2011/95 debba essere interpretato nel senso che un obbligo di residenza imposto ad un beneficiario dello status di protezione sussidiaria – come gli obblighi controversi nei procedimenti principali – costituisce una restrizione della libertà di circolazione garantita dall'articolo di cui sopra, anche nel caso in cui tale misura non vieti a detto beneficiario di spostarsi liberamente nel territorio dello Stato membro che ha concesso tale protezione e di soggiornare temporaneamente in questo territorio al di fuori del luogo designato con l'obbligo di residenza.
- 23 Ai sensi dell'articolo 33 della direttiva 2011/95, 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 legalmente residenti nel loro territorio.
- 24 Il tenore letterale di questo articolo non consente, di per sé solo, di stabilire se esso implichi unicamente che i beneficiari di protezione internazionale devono potersi spostare liberamente nel territorio dello Stato membro che ha concesso tale protezione, oppure se esso significhi anche che detti beneficiari devono poter scegliere il luogo della loro residenza in questo territorio.
- 25 Il fatto che l'articolo 33 della direttiva 2011/95 sia intitolato «Libera circolazione» non può essere sufficiente per dissipare le ambiguità risultanti dal suo tenore letterale. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 34 delle sue conclusioni, l'uso di questa espressione nel diritto dell'Unione non è univoco, in quanto alcune disposizioni di tale diritto distinguono esplicitamente la libertà di circolazione dalla libertà di scegliere il luogo della propria residenza, mentre altre impiegano l'espressione «libertà di circolazione» in un senso che ricomprende anche il diritto di scegliere il luogo della propria residenza.
- 26 Inoltre, se è vero che, nella versione in lingua tedesca della direttiva 2011/95, il titolo dell'articolo 33 di quest'ultima, vale a dire «Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats», potrebbe essere letto come indicante che la libertà di circolazione sancita da tale articolo ricomprende il diritto di scegliere il luogo della propria residenza, altre versioni linguistiche della medesima direttiva, e in particolare quelle in lingua spagnola, danese, inglese, francese e italiana, non corroborano un'interpretazione siffatta.
- 27 Orbene, secondo una costante giurisprudenza della Corte, la formulazione utilizzata in una delle versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione non può fungere da unico fondamento per l'interpretazione di questa disposizione ovvero vedersi riconosciuto carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche. Le disposizioni del diritto dell'Unione devono infatti essere interpretate ed applicate in modo uniforme, alla luce delle versioni esistenti in tutte le lingue dell'Unione. In caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo di diritto dell'Unione, la disposizione in questione dev'essere interpretata alla luce dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa costituisce un elemento (sentenza GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata).

- 28 A questo proposito, occorre rilevare come dai considerando 4, 23 e 24 della direttiva 2011/95 risulti che la Convenzione di Ginevra costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati e che le disposizioni di tale direttiva relative alle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato nonché al contenuto di tale status sono state adottate al fine di aiutare le autorità competenti degli Stati membri ad applicare detta convenzione basandosi su nozioni e criteri comuni (v., per analogia, sentenza *Abed El Karem El Kott e a.*, C-364/11, EU:C:2012:826, punto 42).
- 29 L'interpretazione delle disposizioni di detta direttiva deve pertanto essere effettuata alla luce dell'economia generale e della finalità di quest'ultima, nel rispetto della Convenzione di Ginevra e degli altri trattati pertinenti contemplati dall'articolo 78, paragrafo 1, TFUE. Tale interpretazione deve altresì essere compiuta, come risulta dal considerando 16 della direttiva 2011/95, nel rispetto dei diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (v., per analogia, sentenza *Abed El Karem El Kott e a.*, C-364/11, EU:C:2012:826, punto 43 e la giurisprudenza ivi citata).
- 30 Inoltre, risulta dal considerando 3 della direttiva 2011/95 che, ispirandosi alle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, il legislatore dell'Unione ha inteso fare in modo che il regime di asilo europeo che tale direttiva contribuisce a definire fosse fondato sull'applicazione, in ogni sua componente, della Convenzione di Ginevra.
- 31 Tali considerazioni, in quanto riferentisi alla Convenzione di Ginevra, sono in linea di principio pertinenti unicamente per quanto riguarda le condizioni di riconoscimento dello status di rifugiato nonché il contenuto di tale status, dato che il regime previsto da detta convenzione si applica soltanto ai rifugiati e non ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria, protezione questa che – secondo quanto risulta dai considerando 6 e 33 della direttiva 2011/95 – mira a completare la protezione dei rifugiati sancita dalla convenzione suddetta (v., in tal senso, sentenze *Diakité*, C-285/12, EU:C:2014:39, punto 33, e *N.*, C-604/12, EU:C:2014:302, punto 31).
- 32 Tuttavia, i considerando 8, 9 e 39 della direttiva 2011/95 indicano che il legislatore dell'Unione ha voluto, in risposta all'invito del programma di Stoccolma, istituire uno status uniforme a favore dell'insieme dei beneficiari di protezione internazionale, e che esso ha, di conseguenza, scelto di concedere ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria gli stessi diritti e gli stessi benefici di cui godono i rifugiati, fatte salve le deroghe necessarie e oggettivamente giustificate.
- 33 Così, il capo VII di detta direttiva, relativo al contenuto della protezione internazionale, si applica, in forza dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva stessa, tanto ai rifugiati quanto ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria, ove non sia diversamente indicato.
- 34 Se è pur vero che alcuni articoli di questo capo della direttiva contengono un'indicazione siffatta, va però constatato che l'articolo 33 non è uno di essi. Tale articolo precisa, al contrario, che la libertà «di circolazione» da esso sancita è garantita «ai beneficiari di protezione internazionale», il che implica che i rifugiati e i beneficiari dello status di protezione sussidiaria sono, sotto questo aspetto, sottoposti al medesimo regime.
- 35 Orbene, l'articolo 26 della Convenzione di Ginevra, che garantisce ai rifugiati il beneficio della libertà di circolazione, stabilisce espressamente che tale libertà comprende non soltanto il diritto di circolare liberamente nel territorio dello Stato che ha concesso lo status di rifugiato, ma anche il diritto di scegliere il proprio luogo di residenza in tale territorio. Nessun elemento induce a ritenere che il legislatore dell'Unione abbia effettuato la scelta di riprendere, nella direttiva 2011/95, soltanto il primo di questi diritti, e non il secondo.
- 36 Date tali circostanze, un'eventuale interpretazione dell'articolo 33 della citata direttiva nel senso che tale norma non conferisce ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria il diritto di scegliere il luogo della loro residenza nel territorio dello Stato membro che ha concesso tale protezione,

implicherebbe che tale diritto sarebbe garantito soltanto ai rifugiati e creerebbe così, malgrado l'assenza di un'indicazione esplicita in tal senso nella direttiva suddetta, una distinzione, contraria all'obiettivo ricordato ai punti 32 e 33 della presente sentenza, quanto al contenuto della protezione garantita sotto questo aspetto ai rifugiati, da un lato, e ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria, dall'altro.

- 37 Pertanto, occorre interpretare l'articolo 33 della medesima direttiva nel senso che esso impone agli Stati membri di riconoscere ai beneficiari di protezione internazionale la facoltà di spostarsi liberamente nel territorio dello Stato membro che ha concesso tale protezione e, al tempo stesso, quella di scegliere il luogo della propria residenza in tale territorio.
- 38 La precisazione di cui all'articolo 32, paragrafo 2, della direttiva 2011/95, secondo cui la prassi nazionale di distribuire sul territorio nazionale i beneficiari di protezione internazionale è autorizzata, non vale a rimettere in discussione la conclusione di cui sopra.
- 39 Infatti, la suddetta precisazione deve essere intesa, alla luce della finalità dell'articolo sopra citato, come mirante unicamente a consentire agli Stati membri di inserire tale prassi nella loro politica di accesso all'alloggio.
- 40 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre rispondere alla prima questione sollevata in ciascuno dei procedimenti principali dichiarando che l'articolo 33 della direttiva 2011/95 deve essere interpretato nel senso che un obbligo di residenza imposto ad un beneficiario dello status di protezione sussidiaria – come gli obblighi controversi nei procedimenti principali – costituisce una restrizione della libertà di circolazione garantita dall'articolo sopra citato, anche nel caso in cui tale misura non vieti a detto beneficiario di spostarsi liberamente nel territorio dello Stato membro che ha concesso tale protezione e di soggiornare temporaneamente in questo territorio al di fuori del luogo designato con l'obbligo di residenza.

Sulla seconda questione

- 41 Con la seconda questione sollevata in ciascuno dei procedimenti principali, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 29 e 33 della direttiva 2011/95 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che ad un beneficiario dello status di protezione sussidiaria, percettore di talune prestazioni sociali specifiche, venga imposto un obbligo di residenza – come quelli controversi nei procedimenti principali – al fine di realizzare un'adeguata ripartizione degli oneri derivanti dall'erogazione di tali prestazioni tra i diversi enti competenti in materia.
- 42 Per quanto riguarda l'articolo 33 di detta direttiva, se certo dalla risposta fornita alla prima questione pregiudiziale consegue che l'imposizione di un obbligo di residenza come quelli controversi nei procedimenti principali costituisce una restrizione della libertà di circolazione garantita dall'articolo di cui sopra, occorre però rilevare come tale articolo consenta alcune restrizioni di questa libertà.
- 43 Tuttavia, l'articolo 33 della direttiva 2011/95 precisa 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.
- 44 L'articolo 26 della Convenzione di Ginevra, il quale, alla luce delle considerazioni esposte nei punti da 28 a 37 della presente sentenza, è pertinente al fine di stabilire la portata della libera circolazione dei beneficiari dello status di protezione sussidiaria, stabilisce, per parte sua, che la libertà di circolazione viene concessa ai rifugiati fatte salve le limitazioni istituite dalla normativa applicabile in generale agli stranieri nelle medesime circostanze.

- 45 Ne consegue che, in virtù dell'articolo 33 della direttiva 2011/95, 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.
- 46 Orbene, risulta dalla decisione di rinvio che un obbligo di residenza viene imposto, al fine di realizzare un'adeguata ripartizione degli oneri derivanti dall'erogazione di talune prestazioni sociali specifiche (in prosieguo: l'«aiuto sociale») tra i diversi enti competenti in materia, nei confronti di quelli tra i cittadini di paesi terzi che, da un lato, siano autorizzati a soggiornare per ragioni umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale, ad esclusione dei rifugiati, e che, dall'altro, percepiscano l'aiuto sociale.
- 47 Pertanto, sotto questo aspetto, la normativa nazionale in questione nei procedimenti principali assoggetta i beneficiari dello status di protezione sussidiaria ad un regime più restrittivo di quello applicabile, in generale, ai rifugiati e ai cittadini di paesi terzi legalmente residenti nel territorio tedesco per ragioni diverse da quelle umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale.
- 48 Quanto all'articolo 29 della direttiva 2011/95, occorre rilevare che il paragrafo 1 di tale articolo stabilisce una regola generale secondo cui i beneficiari di protezione internazionale ricevono, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione. Tale regola implica, in particolare, che l'accesso di tali beneficiari all'assistenza sociale non deve essere subordinato al soddisfacimento di condizioni che non siano imposte ai cittadini dello Stato membro che ha concesso la suddetta protezione.
- 49 L'articolo 29, paragrafo 2, della citata direttiva stabilisce che gli Stati membri possono derogare alla regola suddetta limitando l'assistenza sociale concessa ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali. Tuttavia, risulta chiaramente da tale disposizione che, quando uno Stato membro decide di derogare alla regola summenzionata, tali prestazioni essenziali devono essere erogate secondo le stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione.
- 50 Ne consegue che, nelle due ipotesi contemplate dall'articolo 29 della direttiva 2011/95, le condizioni di accesso dei beneficiari dello status di protezione sussidiaria all'assistenza sociale loro offerta dallo Stato membro che ha concesso la protezione suddetta devono essere identiche a quelle previste per l'erogazione di tale assistenza ai cittadini di questo stesso Stato membro.
- 51 L'articolo 23 della Convenzione di Ginevra, il quale, alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 28 a 37 della presente sentenza, è pertinente per interpretare l'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95, conferma l'analisi di cui sopra, nella misura in cui esso precisa che, 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.
- 52 Orbene, risulta dalle considerazioni di cui al punto 46 della presente sentenza che obblighi di residenza come quelli controversi nei procedimenti principali vengono imposti ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria qualora essi percepiscano l'aiuto sociale.
- 53 Pertanto, contrariamente ai cittadini tedeschi, ai quali un obbligo di residenza siffatto non è applicabile, un beneficiario dello status di protezione sussidiaria potrà accedere all'aiuto sociale soltanto a condizione che sia disposto a vedersi imporre un obbligo di residenza.
- 54 Ciò premesso, una normativa nazionale potrebbe legittimamente prevedere di imporre un obbligo di residenza ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria senza imporre una misura del genere ai rifugiati, ai cittadini di paesi terzi legalmente residenti nel territorio dello Stato membro in questione

per motivi diversi da quelli umanitari, politici o attinenti al diritto internazionale, nonché ai cittadini di tale Stato membro, qualora tali categorie non si trovassero in una situazione oggettivamente paragonabile in rapporto all'obiettivo perseguito dalla normativa suddetta.

- 55 A questo proposito, però, occorre rilevare che la concessione di prestazioni sociali ad una determinata persona implica, per l'istituzione chiamata a fornire tali prestazioni, degli oneri, indipendentemente dal fatto che detta persona sia un beneficiario dello status di protezione sussidiaria, un rifugiato, un cittadino di un paese terzo legalmente residente nel territorio tedesco per ragioni diverse da quelle umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale, oppure un cittadino tedesco. La circolazione di persone beneficianti delle suddette prestazioni o la loro ineguale distribuzione sul territorio dello Stato membro interessato può dunque comportare una ripartizione inadeguata degli oneri suddetti tra i diversi enti competenti in materia, senza che l'eventuale qualità di beneficiario dello status di protezione sussidiaria di tali persone presenti particolare rilevanza in proposito.
- 56 Risulta da quanto precede che occorre rispondere alla seconda questione sollevata in ciascuno dei procedimenti principali dichiarando che gli articoli 29 e 33 della direttiva 2011/95 devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che ad un beneficiario dello status di protezione sussidiaria, percettore di talune prestazioni sociali specifiche, venga imposto un obbligo di residenza – come quelli controversi nei procedimenti principali – al fine di realizzare un'adeguata ripartizione degli oneri derivanti dall'erogazione di dette prestazioni tra i diversi enti competenti in materia, qualora la normativa nazionale applicabile non preveda l'imposizione di una misura siffatta nei confronti dei rifugiati, dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti nello Stato membro interessato per ragioni diverse da quelle umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale, nonché dei cittadini di tale Stato membro, i quali percepiscano le suddette prestazioni.

Sulla terza questione

- 57 Con la terza questione sollevata in ciascuno dei procedimenti principali, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 29 e/o 33 della direttiva 2011/95 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che ad un beneficiario dello status di protezione sussidiaria, percettore di talune prestazioni sociali specifiche, venga imposto un obbligo di residenza – come quelli controversi nei procedimenti principali – con l'obiettivo di facilitare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nello Stato membro che ha concesso la suddetta protezione.
- 58 Risulta dalla decisione di rinvio che, assumendo a giustificazione l'obiettivo menzionato al punto precedente, 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.
- 59 A questo proposito, occorre constatare che l'articolo 29 della direttiva 2011/95 non è pertinente nell'ambito dell'esame della terza questione, dal momento che i beneficiari dello status di protezione sussidiaria e i cittadini tedeschi non si trovano in una situazione paragonabile, in rapporto all'obiettivo di facilitare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi.
- 60 Per quanto riguarda l'articolo 33 di detta direttiva, risulta dalle indicazioni contenute nei punti 12 e 13 della presente sentenza che la normativa nazionale controversa nei procedimenti principali impone ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria che percepiscono l'aiuto sociale un trattamento differente da quello applicabile, in generale, ai cittadini di paesi terzi legalmente residenti nel territorio tedesco per ragioni diverse da quelle umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale, nonché ai cittadini tedeschi.

- 61 Orbene, risulta dalle considerazioni svolte al punto 54 della presente sentenza che l'articolo 33 della direttiva 2011/95 osta a che una normativa siffatta imponga un obbligo di residenza a un beneficiario dello status di protezione sussidiaria, che percepisca l'aiuto sociale, soltanto nel caso in cui i beneficiari dello status di protezione sussidiaria si trovino in una situazione oggettivamente paragonabile, in rapporto all'obiettivo perseguito da detta normativa, a quella dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti nel territorio tedesco per ragioni diverse da quelle umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale.
- 62 Spetterà dunque al giudice del rinvio verificare se il fatto che un cittadino di un paese terzo percettore dell'aiuto sociale benefici della protezione internazionale, nella fattispecie quella sussidiaria, implichi che costui si troverà maggiormente esposto a difficoltà di integrazione rispetto a un altro cittadino di un paese terzo legalmente residente in Germania e percettore dell'aiuto sociale.
- 63 Tale situazione potrebbe verificarsi, in particolare, nel caso in cui – per effetto della regola nazionale menzionata dal giudice del rinvio, secondo cui il soggiorno dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti in Germania per ragioni diverse da quelle umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale è in generale subordinato alla condizione che costoro siano in grado di provvedere al proprio sostentamento – tali cittadini potessero beneficiare dell'aiuto sociale soltanto dopo un soggiorno regolare ininterrotto di una certa durata nel territorio dello Stato membro ospitante. Infatti, tale soggiorno potrebbe far presumere che i cittadini di paesi terzi in questione sono sufficientemente integrati in questo Stato membro, sicché essi non si troverebbero in una situazione paragonabile a quella dei beneficiari di protezione internazionale in rapporto all'obiettivo di facilitare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi.
- 64 Risulta da quanto precede che occorre rispondere alla terza questione sollevata in ciascuno dei procedimenti principali dichiarando che l'articolo 33 della direttiva 2011/95 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che ad un beneficiario dello status di protezione sussidiaria, percettore di talune prestazioni sociali specifiche, venga imposto un obbligo di residenza – come quelli controversi nei procedimenti principali – con l'obiettivo di facilitare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nello Stato membro che ha concesso la suddetta protezione, là dove la normativa nazionale applicabile non preveda l'imposizione di una misura siffatta nei confronti dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti in tale Stato membro per ragioni diverse da quelle umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale, i quali percepiscano dette prestazioni, nel caso in cui i beneficiari dello status di protezione sussidiaria non si trovino in una situazione oggettivamente paragonabile, in rapporto all'obiettivo summenzionato, a quella dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti nel territorio dello Stato membro interessato per ragioni diverse da quelle umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale, circostanza questa che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

- 65 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 (Grande Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 33 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 un obbligo di residenza imposto ad un beneficiario dello status di protezione sussidiaria – come gli obblighi controversi nei procedimenti principali – costituisce una restrizione della libertà di**

circolazione garantita dall'articolo sopra citato, anche nel caso in cui tale misura non vieti a detto beneficiario di spostarsi liberamente nel territorio dello Stato membro che ha concesso tale protezione e di soggiornare temporaneamente in questo territorio al di fuori del luogo designato con l'obbligo di residenza.

- 2) Gli articoli 29 e 33 della direttiva 2011/95 devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che ad un beneficiario dello status di protezione sussidiaria, percettore di talune prestazioni sociali specifiche, venga imposto un obbligo di residenza – come quelli controversi nei procedimenti principali – al fine di realizzare un'adeguata ripartizione degli oneri derivanti dall'erogazione di dette prestazioni tra i diversi enti competenti in materia, qualora la normativa nazionale applicabile non preveda l'imposizione di una misura siffatta nei confronti dei rifugiati, dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti nello Stato membro interessato per ragioni diverse da quelle umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale, nonché dei cittadini di tale Stato membro, i quali percepiscano le suddette prestazioni.**
- 3) L'articolo 33 della direttiva 2011/95 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che ad un beneficiario dello status di protezione sussidiaria, percettore di talune prestazioni sociali specifiche, venga imposto un obbligo di residenza – come quelli controversi nei procedimenti principali – con l'obiettivo di facilitare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nello Stato membro che ha concesso la suddetta protezione, là dove la normativa nazionale applicabile non preveda l'imposizione di una misura siffatta nei confronti dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti in tale Stato membro per ragioni diverse da quelle umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale, i quali percepiscano dette prestazioni, nel caso in cui i beneficiari dello status di protezione sussidiaria non si trovino in una situazione oggettivamente paragonabile, in rapporto all'obiettivo summenzionato, a quella dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti nel territorio dello Stato membro interessato per ragioni diverse da quelle umanitarie, politiche o attinenti al diritto internazionale, circostanza questa che spetta al giudice del rinvio verificare.**

Firme