



**Secondo l'avvocato generale Pedro Cruz Villalón, obbligare i beneficiari dello status di protezione sussidiaria a risiedere in un determinato luogo costituisce una restrizione della libertà di circolazione all'interno di uno Stato membro**

*Tale restrizione può essere accettata soltanto in situazioni concrete rispondenti a seri motivi di politica migratoria e dell'integrazione, e non è giustificabile per ragioni di distribuzione sul territorio degli oneri delle prestazioni sociali*

Una direttiva dell'Unione <sup>1</sup> stabilisce che gli Stati membri devono permettere nel loro territorio la libera circolazione dei beneficiari di protezione internazionale – persone alle quali è stato concesso lo status di rifugiato oppure lo status di protezione sussidiaria <sup>2</sup> – secondo le stesse modalità e restrizioni previste per altri cittadini di paesi terzi soggiornanti regolarmente nei territori di detti Stati membri.

In base alla normativa tedesca, qualora i beneficiari di protezione internazionale percepiscano prestazioni sociali, il permesso di residenza rilasciato in base al diritto internazionale o per motivi umanitari o politici deve essere accompagnato da un obbligo di residenza in un luogo determinato. Questa normativa dichiara che tale obbligo costituisce un mezzo adeguato per evitare un onere fiscale sproporzionato a carico di alcuni Länder e comuni a causa delle prestazioni sociali concesse a beneficiari stranieri. Allo stesso modo, si cerca di prevenire la concentrazione di stranieri dipendenti dalle prestazioni sociali in aree specifiche – ciò che genererebbe problemi di emarginazione sociale e d'integrazione – allo scopo di facilitare l'integrazione stessa.

Il sig. Alo e la sig.ra Osso sono cittadini siriani che si sono trasferiti in Germania, dove hanno chiesto asilo. Sebbene le loro domande siano state respinte, ricevono prestazioni sociali sin dal momento in cui le procedure sono state avviate. Successivamente, è stato riconosciuto loro lo status di beneficiari di protezione sussidiaria, sicché ad entrambi sono stati concessi permessi di soggiorno, con i quali sono stati imposti obblighi relativi al luogo in cui dovevano fissare la loro residenza. Entrambi gli interessati hanno impugnato tali limitazioni. La controversia è arrivata dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte suprema amministrativa tedesca), il quale nutre dubbi sulla compatibilità dell'obbligo di residenza suddetto con la direttiva dell'Unione.

La normativa tedesca esaminata impone la suddetta limitazione ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia stato autorizzato per ragioni di diritto internazionale, umanitarie o politiche, i quali ricevano prestazioni sociali. Ciò include tanto i beneficiari di protezione sussidiaria quanto i rifugiati. Ciononostante, il Bundesverwaltungsgericht ha dichiarato nel 2008 che un obbligo di residenza come quello controverso non può applicarsi a coloro ai quali sia stato riconosciuto lo status di rifugiato, qualora l'obbligo suddetto sia giustificato soltanto dalla necessità di assicurare

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Per persona «avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» si intende un cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese.

un'adeguata ripartizione territoriale degli oneri pubblici per le prestazioni sociali. La corte tedesca dubita che lo stesso possa valere nei confronti dei beneficiari della protezione sussidiaria. Esso aggiunge che, a suo avviso, sebbene la citata condizione di residenza potrebbe essere giustificata da ragioni di politica migratoria e dell'integrazione anche nel caso dei rifugiati, le autorità competenti devono specificare le ragioni concrete per l'imposizione di detta restrizione, di modo che non sarebbe sufficiente alludere semplicemente ad esse in modo astratto.

Nelle sue conclusioni odierne, l'avvocato generale Pedro Cruz Villalón sostiene che il concetto di «libertà di circolazione» di cui alla direttiva comprende tanto la libertà di spostamento quanto la libertà di scelta del luogo di residenza. Egli giunge a tale conclusione sulla scorta di un'interpretazione letterale, sistematica, teleologica e storica. Nella misura in cui il contenuto essenziale della libertà di residenza consiste nella libertà di decidere liberamente il luogo dove vivere, è evidente che la condizione imposta da uno Stato membro che obbliga a stabilire la residenza in un'area geografica circoscritta costituisce una restrizione della libertà di circolazione, indipendentemente dal fatto che il beneficiario della protezione internazionale disponga della libertà di circolare e di soggiornare in tutto il territorio dello Stato membro in questione.

In relazione alle due finalità espressamente enunciate nella normativa tedesca per giustificare la condizione relativa alla residenza – ossia evitare oneri di bilancio sproporzionati a carico di determinati Länder e comuni e prevenire l'emarginazione sociale e le sue conseguenze negative per l'integrazione – l'avvocato generale afferma che costituiscono di per sé stesse obiettivi legittimi. Tuttavia, occorre stabilire se la differenza di trattamento che ne risulta, da un lato, tra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria e, dall'altro, tra beneficiari di protezione internazionale e altri cittadini di Stati terzi sia proporzionata in rapporto ai suddetti obiettivi.

Nel primo caso, l'avvocato generale ritiene che **non soddisfi i dettami del principio di proporzionalità il fatto di trattare in modo differente i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria – percettori, in entrambi i casi, di prestazioni sociali – imponendo a questi ultimi l'obbligo di residenza giustificato dall'obiettivo di un'equilibrata ripartizione territoriale degli oneri delle prestazioni sociali**. L'avvocato generale fa presente che, essendo concepibile l'elaborazione di meccanismi di redistribuzione e compensazione territoriale degli squilibri di bilancio, non è azzardato affermare che esistono misure meno restrittive per il diritto di libera circolazione. Inoltre, non è stato dimostrato come l'equilibrio nella distribuzione territoriale degli oneri delle prestazioni sociali possa essere ottenuto imponendo l'obbligo di residenza per tale motivo ai beneficiari di protezione sussidiaria e non ai rifugiati. A ciò si aggiunge la volontà espressa del legislatore dell'Unione di progredire nell'unificazione di entrambe queste categorie di persone. **Pertanto, l'obbligo di residenza basato sulla giustificazione suddetta risulta contrario alla direttiva.**

**Quanto alla giustificazione basata su ragioni di politica migratoria o dell'integrazione, l'avvocato generale Cruz Villalón afferma che l'obbligo di residenza è compatibile con la direttiva soltanto se tali ragioni sono sufficientemente serie e sono collegate a situazioni di fatto concrete.** Infatti, sebbene l'obbligo summenzionato possa risultare adeguato alle esigenze imperative di politica migratoria e dell'integrazione, parendo difficile evitare la concentrazione di beneficiari di protezione internazionale mediante misure meno restrittive, il giudice tedesco dovrà esaminare la praticabilità di altre misure, come la politica di distribuzione territoriale in materia di accesso all'alloggio. In ogni caso, egli afferma **che non sono sufficienti motivi astratti collegati a considerazioni di politica migratoria e dell'integrazione**, e che la limitazione dovrà bensì rispondere a ragioni rilevanti collegate a concrete considerazioni in materia di politica migratoria e dell'integrazione (ad esempio, in caso di evidenti tensioni sociali, con turbamento dell'ordine pubblico dovuto alla concentrazione di un numero significativo di beneficiari di protezione internazionale, percettori di prestazioni sociali). Dovranno altresì tenersi in considerazione la durata e l'estensione territoriale dell'obbligo di residenza. **Oltre a ciò, l'ordinamento nazionale, esaminato nel suo insieme, non deve limitare ai soli beneficiari di protezione internazionale la portata dell'obbligo suddetto.**

---

**IMPORTANTE:** Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

**IMPORTANTE:** Il rinvio pregiudiziale consente ai giudici degli Stati membri, nell'ambito di una controversia della quale sono investiti, di interpellare la Corte in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione o alla validità di un atto dell'Unione. La Corte non risolve la controversia nazionale. Spetta al giudice nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte. Tale decisione vincola egualmente gli altri giudici nazionali ai quali venga sottoposto un problema simile.

---

*Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.*

*Il [testo integrale](#) delle conclusioni è pubblicato sul sito CURIA il giorno della lettura*

*Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575*

*Immagini della lettura delle conclusioni sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106*