

Causa C-94/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

25 febbraio 2020

Giudice del rinvio:

Landesgericht Linz (Austria)

Data della decisione di rinvio:

6 febbraio 2020

Ricorrente e resistente in appello:

KV

Resistente e ricorrente in appello:

Land Oberösterreich

Oggetto del procedimento principale

Prestazione sociale sotto forma di indennità di alloggio per cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo concessa solo previa dimostrazione di conoscenze di base della lingua tedesca – Compatibilità con il diritto dell'Unione – Discriminazione basata sulla razza o l'origine etnica

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio

Interpretazione del diritto dell'Unione; articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 11 della direttiva 2003/109/CE debba essere interpretato nel senso che osti ad una disciplina nazionale, come quella dell'articolo 6, paragrafi 9 e 11, dell'oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (oöWFG), che riconosce ai cittadini dell'Unione, ai cittadini di uno Stato del SEE e ai familiari ai sensi della direttiva 2004/38/CE una prestazione sociale

sotto forma di indennità di alloggio senza richiedere la prova di conoscenze linguistiche, mentre esige, nei confronti di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo a norma della direttiva 2003/109/CE, il possesso di conoscenze di base della lingua tedesca da comprovarsi secondo modalità determinate, laddove detta indennità di alloggio sia diretta ad alleviare oneri insostenibili per spese abitative, ma il minimo vitale (comprese le esigenze abitative) sia garantito anche mediante altra prestazione sociale (garanzia di risorse minime in base al fabbisogno a norma dell'österreichisches Mindestsicherungsgesetz), riconosciuta alle persone in situazioni di disagio sociale.

2) Se il divieto di «discriminazione diretta o indiretta» basata sulla «razza o l'origine etnica» ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2000/43/CE debba essere interpretato nel senso che osti ad una disciplina nazionale come quella dell'articolo 6, paragrafi 9 e 11, dell'öWFG che riconosce ai cittadini dell'Unione, ai cittadini di uno Stato del SEE e ai familiari ai sensi della direttiva 2004/38/CE, una prestazione sociale (indennità di alloggio a norma dell'öWFG) senza richiedere la prova di conoscenze linguistiche, mentre esige, nei confronti di cittadini di paesi terzi (compresi i soggiornanti di lungo periodo a norma della direttiva 2003/109/CE), il possesso di conoscenze di base della lingua tedesca da comprovarsi secondo modalità determinate.

3) In caso di risposta negativa alla seconda questione:

Se il divieto di discriminazione fondata sull'origine etnica ai sensi dell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che osti ad una disciplina nazionale come quella dell'articolo 6, paragrafi 9 e 11, dell'öWFG che riconosce ai cittadini dell'Unione, ai cittadini di uno Stato del SEE e ai familiari ai sensi della direttiva 2004/38/CE una prestazione sociale (indennità di alloggio a norma dell'öWFG) senza richiedere la prova di conoscenze linguistiche, mentre esige, nei confronti di cittadini di paesi terzi (compresi i soggiornanti di lungo periodo a norma della direttiva 2003/109/CE), il possesso di conoscenze di base della lingua tedesca da comprovarsi secondo modalità determinate.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE;

Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; in particolare: articolo 11

Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; in particolare: articoli da 1 a 3

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; in particolare: articoli 21, 34, 51 e 52

Disposizioni nazionali fatte valere

Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (legge relativa alla promozione dell'edilizia residenziale del Land Oberösterreich; in prosieguo: l'«öoWFG»); in particolare: articoli 6 paragrafo 9, 11, 23 e 24

Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (legge antidiscriminazione del Land Oberösterreich; in prosieguo: l'«öoADG»); articoli da 1 a 4 e 8

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (regolamento del Land Oberösterreich in materia di indennità di alloggio; in particolare: articoli da 2 a 4)

Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (legge del Land Oberösterreich relativa alla garanzia di risorse minime; in prosieguo: l'«öoBMSG»); in particolare: articoli 1, 4, 5, 6, 7, 8 e 13

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento

- 1 Il ricorrente, un cittadino turco nato nel 1981, vive dal 1997 in Austria ed è un «cittadino di un paese terzo soggiornante di lungo periodo» a norma della direttiva 2003/109. Egli vive con la moglie e i tre figli nel Land Oberösterreich e, sino alla fine del 2017, percepiva l'indennità di alloggio ai sensi dell'öoWFG. Dal 1° gennaio 2018, a norma dell'articolo 6, paragrafi 9, punto 3, e 11 dell'öoWFG, l'erogazione dell'indennità di alloggio presuppone per i cittadini di paesi terzi – diversamente da quanto previsto per i cittadini dell'Unione, i cittadini di uno Stato del SEE e i familiari ai sensi della direttiva 2004/38/CE – la prova del possesso di determinate conoscenze di base della lingua tedesca. Il ricorrente padroneggia la lingua tedesca al livello richiesto ma non dispone di nessuna delle attestazioni formali previste, cosicché la sua richiesta di indennità di alloggio veniva respinta. Egli soddisfa tutti gli altri requisiti e percepirebbe l'indennità di alloggio se fosse un cittadino del SEE.
- 2 Il ricorrente chiede al Land Oberösterreich un risarcimento del danno nella misura dell'indennità di alloggio non percepita dal gennaio al novembre 2018, vale a dire

in misura di EUR 281,54 al mese, oltre al risarcimento del danno morale nella misura di EUR 1 000. Egli fonda detta richiesta sull'articolo 8 dell'öoADG.

- 3 Il giudice di primo grado accoglieva in toto la domanda. La decisione veniva impugnata dal Land Oberösterreich dinanzi a questo giudice del rinvio.
- 4 Il giudice di primo grado è partito dall'assunto che l'indennità di alloggio costituisca una prestazione essenziale ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109. Nel contempo, ha ritenuto che il requisito della prova della conoscenza della lingua tedesca non sia oggettivo e discrimini il ricorrente in ragione della sua «appartenenza etnica».

Argomenti essenziali delle parti del procedimento principale

- 5 Il ricorrente sosteneva che l'articolo 6, paragrafi 9, punto 3, e 11, dell'öoWFG lo discriminerebbe in ragione della sua appartenenza etnica e in assenza di alcuna giustificazione oggettiva. Inoltre, l'indennità di alloggio costituirebbe una prestazione essenziale ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109.
- 6 A parere del Land Oberösterreich, non sussiste alcuna disparità di trattamento in ragione dell'appartenenza etnica; il requisito della conoscenza della lingua tedesca sarebbe oggettivamente giustificato e l'indennità di alloggio non costituirebbe una prestazione essenziale ai sensi della direttiva 2003/109.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio

Sul rapporto tra le questioni pregiudiziali

- 7 Appare opportuno esaminare la prima e la seconda questione disgiuntamente. Se l'indennità di alloggio dev'essere considerata come prestazione essenziale ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109, sotto il profilo del diritto dell'Unione, essa dev'essere riconosciuta al ricorrente già a prescindere dal fatto che sussista anche una discriminazione. Tuttavia, il ricorrente richiede oltre all'indennità di alloggio non percepita anche danni morali in ragione di una discriminazione basata sull'appartenenza etnica.
- 8 Nel caso in cui l'indennità di alloggio non dovesse essere considerata una prestazione essenziale ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109, potrebbe peraltro ipotizzarsi che la disciplina di cui all'articolo 6, paragrafo 9 e 11, dell'öoWFG integri una discriminazione illegittima ai sensi della direttiva 2000/43 o che violi la Carta dei diritti fondamentali. Questo giudice del rinvio ritiene che il Land Oberösterreich, laddove si avvalga della deroga di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109, sia tenuto a rispettare, nel definire tale disciplina, le ulteriori prescrizioni del diritto dell'Unione, quale la direttiva 2000/43 e la Carta dei diritti fondamentali restando preclusa, in tale

contesto, l'applicazione di criteri discriminatori. Il considerando 5 della direttiva 2003/109 impone espressamente agli Stati membri l'obbligo di attuare le disposizioni della direttiva medesima, segnatamente, senza operare discriminazioni fondate su razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche o lingua. Pertanto, a parere di questo giudice del rinvio, la contrarietà dell'articolo 6, paragrafi 9 e 11, dell'oöWFG alla direttiva 2000/43 o alla Carta dei diritti fondamentali dovrebbe essere esaminata anche a prescindere dall'articolo 11 direttiva 2003/109.

- 9 Per quanto attiene al rapporto tra la direttiva 2000/43 e la Carta dei diritti fondamentali, questo giudice del rinvio ritiene che la Corte esamini le discriminazioni rientranti nel campo di applicazione della direttiva 2000/43, in prima battuta in base a detta direttiva, richiamandosi solo in un secondo momento alla Carta dei diritti fondamentali ove giunga alla conclusione che la fattispecie oggetto del procedimento principale non è ricompresa nel campo di applicazione di un atto di diritto derivato che dà espressione concreta ai divieti di discriminazione a norma della succitata Carta (v., ad esempio, sentenza della Corte Küçükdeveci, C-555/07).
- 10 Nel procedimento in esame si può ipotizzare che la direttiva 2000/43 non trovi applicazione, in particolare, in forza del suo articolo 3, paragrafo 2. Tuttavia, a parere di questo giudice del rinvio, ciò non significherebbe necessariamente che non sussista nemmeno una discriminazione vietata dalla Carta dei diritti fondamentali, segnatamente, in quanto quest'ultima non prevede una deroga corrispondente all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2000/43. Con riferimento a quest'ultima disposizione si pone, inter alia, la questione se (ricollegandosi al criterio della nazionalità) la norma medesima escluda effettivamente dall'ambito di applicazione della direttiva discriminazioni indirette fondate sull'appartenenza etnica che sarebbero altrimenti ivi ricomprese o se nei casi trattati nell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva una discriminazione indiretta basata sull'appartenenza etnica non possa - a priori - sussistere con la conseguenza che la disposizione de qua debba intendersi come mero chiarimento.
- 11 Inoltre, a parere di questo giudice del rinvio, è anche possibile che l'articolo 6, paragrafi 9 e 11, dell'oöWFG sia contrario al diritto dell'Unione per violazione della Carta dei diritti fondamentali sebbene né la direttiva 2003/109, né la direttiva 2000/43 ostino a tale disposizione, tanto più che le direttive medesime non possono limitare la portata dei divieti di discriminazione sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali (v., ad esempio, le conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa C-236/09, Test-Achats, paragrafi 29 e 30).

Sulle «prestazioni essenziali» ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109

- 12 A parere dell'Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz (Comitato per l'edilizia abitativa, l'urbanistica e la protezione dell'ambiente) del Landtag (Parlamento del Land) dell'Alta Austria, l'indennità di alloggio non rappresenta

una prestazione essenziale dell'assistenza sociale ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109. I requisiti della direttiva de qua con riguardo alle prestazioni essenziali sarebbero coperti dall'öBMSG. Nel 2013, mediante una novella, è stato previsto, in particolare, che i cittadini dei paesi terzi debbano soddisfare nel corso degli ultimi cinque anni determinati requisiti di reddito minimo che non valgono, invece, per i cittadini austriaci e le persone ad essi equiparate. A parere di questo giudice del rinvio, il comitato de quo ha così esplicitato l'intenzione del Landtag dell'Alta Austria di servirsi della deroga ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109. Tuttavia, i cittadini dei paesi terzi (compresi i soggiornanti di lungo periodo) non sono stati esclusi in termini generali dall'indennità di alloggio ma sono stati assoggettati a condizioni supplementari.

- 13 La Corte si è occupata della nozione di prestazioni essenziali nella causa C-571/10, Kamberaj vertente sul sussidio per l'alloggio previsto in Alto Adige. A tal riguardo, la Corte ha osservato che tale nozione ricomprende prestazioni di assistenza sociale o di previdenza sociale che contribuiscono a permettere all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari, come il vitto, l'alloggio e la salute (punto 91). Muovendo da tale assunto e richiamandosi all'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali, la Corte ha sviluppato i criteri sulla base dei quali il giudice nazionale doveva valutare nel prosieguo del procedimento il sussidio per l'alloggio come prestazione essenziale. In tale contesto, la Corte ha preso in considerazione la finalità del sussidio, il suo ammontare, i requisiti per la sua attribuzione e la posizione da esso occupata nel sistema di assistenza sociale italiano (punto 92).
- 14 Questo giudice del rinvio ritiene che l'applicazione di questi principi all'indennità di alloggio prevista in Alta Austria non sia univoca. L'indennità di alloggio è volta ad evitare oneri eccessivi per spese abitative. Visto l'ammontare e in considerazione dei requisiti per la sua concessione si tratta di un contributo alle spese abitative che dipende, in particolare, da reddito, numero di componenti della famiglia e dimensione dell'appartamento ed è limitato a un massimo di EUR 300. L'indennità medesima non dev'essere intesa come volta a coprire integralmente le spese di alloggio del beneficiario degli aiuti, ma copre solitamente una parte di esse per evitare che le persone con un reddito ridotto debbano destinare una quota eccessiva del loro reddito a un'adequata soluzione abitativa.
- 15 Per contro, la garanzia delle risorse minime a norma dell'öBMSG (nel testo applicabile nella specie) è destinata in generale a consentire alle persone in situazioni di disagio sociale di condurre un'esistenza dignitosa, facendo fronte anche ad esigenze abitative. Essa è subordinata a requisiti nettamente più restrittivi rispetto all'indennità di alloggio e può essere riconosciuta unicamente a persone prive di reddito o con un reddito estremamente ridotto. Essa presuppone, in tale contesto, una condizione di bisogno sociale chiaramente più marcata. Pertanto, persone che dispongono di un reddito ridotto ma – ai sensi dei requisiti previsti per la garanzia delle risorse minime – idoneo, in linea di principio, ad assicurare la sussistenza possono percepire l'indennità di alloggio ma non

prestazioni del regime di garanzia delle risorse minime. In determinati casi è possibile percepire sia l'indennità di alloggio che prestazioni del regime di garanzia delle risorse minime (a certe condizioni con parziale compensazione). Tuttavia, i gruppi destinatari di queste due prestazioni sociali non sono identici.

- 16 Soprattutto in considerazione di tale quadro normativo, questo giudice del rinvio si chiede se (ed eventualmente in ragione di quali circostanze aggiuntive) solo le prestazioni a norma dell'öBMSG debbano essere considerate prestazioni essenziali ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 o se ciò riguardi anche l'indennità di alloggio ai sensi dell'öWFG poiché anche quest'ultima è diretta ad alleviare oneri eccessivi per spese abitative benché, diversamente dalla garanzia delle risorse minime, non presupponga una situazione di disagio sociale dell'interessato.

Sulla discriminazione basata sulla «razza o sull'origine etnica» ai sensi della direttiva 2000/43

- 17 L'öADG ha recepito la direttiva 2000/43, laddove tale legge parla di «appartenenza etnica» e non utilizza, invece, l'espressione «razza o origine etnica». Tuttavia, in linea di principio, alla nozione in questione dev'essere riconosciuto lo stesso significato delle nozioni «razza o origine etnica» del diritto dell'Unione.
- 18 A parere di questo giudice del rinvio, in base all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2000/43, un trattamento diverso sulla base del criterio dell'appartenenza a un paese terzo non rientra in linea di principio, di per sé, nella direttiva di cui trattasi (sentenza della Corte, C-571/10, Kamberaj, in particolare, punti 48-50, e causa C-668/15, Jyske Finans).
- 19 Tuttavia si pone la questione se un collegamento alla cittadinanza possa comunque, a determinate condizioni, integrare una discriminazione indiretta basata sull'origine etnica. Infatti, secondo questo giudice del rinvio, un collegamento al criterio formale della cittadinanza consentirebbe di perseguire indirettamente obiettivi che potrebbero essere qualificati come discriminazione indiretta fondata sull'origine etnica.
- 20 Nel caso di specie, questo giudice del rinvio si occupa di una disciplina che non solo opera una distinzione in ragione del criterio della cittadinanza di un paese terzo, ma che ad essa ricollega un requisito di conoscenza della lingua tedesca a un determinato livello che può essere comprovata unicamente nel rispetto di modalità specifiche e più in dettaglio disciplinate (articolo 6, paragrafi 9 e 11, dell'öWFG). A parere di questo giudice del rinvio non è chiaro come debba essere qualificato un caso del genere, specialmente con riferimento all'ambito di applicazione della direttiva e della deroga di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2000/43.

- 21 Qualora si debba verificare se l'articolo 6, paragrafi 9 e 11, dell'oöWFG integri una discriminazione «dissimulata», occorrerebbe ricercare la giustificazione oggettiva di questa disciplina ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/43. L'articolo 6, paragrafi 9 e 11, dell'oöWFG mirava a limitare l'accesso dei cittadini dei paesi terzi all'indennità di alloggio, fermo restando che, con specifico riferimento al requisito della conoscenza della lingua tedesca, è stato dedotto in maniera sostanzialmente corretta che essa sarebbe significativa per un'integrazione sociale.
- 22 A parere di questo giudice del rinvio, occorre affrontare la questione se il requisito in esame, consistente nella prova della conoscenza della lingua tedesca, possa essere considerato oggettivamente giustificato ai fini dell'ottenimento dell'indennità di alloggio, segnatamente, in considerazione della specifica struttura prescelta. Da un lato, si potrebbe discutere dei motivi per i quali debba essere necessario il requisito della lingua in aggiunta agli altri requisiti posti dall'oöWFG, in forza delle quali i cittadini di paesi terzi possono comunque percepire l'indennità di alloggio solo se vivono già da più di 5 anni in Austria e se, di norma, dispongono già da tempo di un'occupazione. Dall'altro, proprio nel caso dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo ai sensi della direttiva 2003/109 un requisito aggiuntivo di un'attestazione della conoscenza della lingua tedesca potrebbe essere considerato discutibile poiché queste persone devono comunque già soddisfare diverse condizioni in materia di integrazione a norma del Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (legge austriaca in materia di stabilimento e soggiorno) per acquisire detto status (v. dal punto di vista del diritto dell'Unione, articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2003/109). Inoltre, si potrebbe anche discutere del perché la necessaria conoscenza della lingua tedesca, piuttosto limitata, possa essere comprovata unicamente mediante le specifiche certificazioni formali previste dalla legge.

Sulle prescrizioni della Carta dei diritti fondamentali

- 23 Nell'eventualità in cui la Corte dovesse reputare la direttiva 2000/43 inapplicabile ai fatti del procedimento principale, segnatamente in ragione del suo articolo 3, paragrafo 2, a parere di questo giudice del rinvio si pone la questione se la disciplina di cui all'articolo 6, paragrafi 9 e 11, dell'oöWFG debba essere esaminata alla luce della Carta dei diritti fondamentali. La Carta dei diritti fondamentali, a norma dell'articolo 51, paragrafo 1, dev'essere rispettata nell'attuazione del diritto dell'Unione. Richiamandosi alla giurisprudenza pronunciata sull'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali, questo giudice del rinvio reputa verosimile che una disciplina come l'articolo 6, paragrafi 9 e 11, dell'oöWFG possa essere elaborata unicamente nel rispetto delle prescrizioni della Carta dei diritti fondamentali. Quest'ultima potrebbe trovare applicazione, in particolare, in ragione dell'esistenza di disposizioni di diritto dell'Unione che indicano quando ai cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo debbano essere riconosciute prestazioni sociali; inoltre, le disposizioni nazionali pertinenti nel procedimento principale possono essere

considerate come una concretizzazione di questi principi (v. anche considerando 5 della direttiva 2003/109).

- 24 L'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali prevede, in particolare, un divieto di discriminazione basata sull'origine etnica. Una limitazione dei diritti sanciti dalla Carta stessa dev'essere prevista dalla legge, deve rispettarne il contenuto essenziale e può essere apportata nel rispetto del principio di proporzionalità solo laddove sia necessaria e risponda effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali).
- 25 Per quanto attiene alle considerazioni svolte da questo giudice del rinvio sulla giustificazione oggettiva dell'articolo 6, paragrafi 9 e 11, dell'öoWFG, si rimanda a quanto osservato in relazione alla direttiva 2000/43. Esse possono essere trasposte per analogia all'esame di proporzionalità ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali.

DOCUMENTO DI LAVORO