Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentate il 6 ottobre 2015 [1]

Cause riunite C-443/14 e C-444/14

Kreis Warendorf
contro
Ibrahim Alo
e
Amira Osso
contro
Regione di Hannover

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

«Spazio di libertà, sicurezza e giustizia — Direttiva 2011/95/UE — Norme relative al contenuto della protezione internazionale — Status di rifugiato e status conferito dalla protezione sussidiaria — Articoli 29 e 33 — Articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Convenzione di Ginevra — Libera circolazione all'interno dello Stato membro ospitante — Obbligo di fissare la residenza in un luogo determinato — Restrizione — Giustificazione — Necessità di garantire una ripartizione equilibrata degli oneri delle prestazioni sociali tra i vari enti amministrativi — Motivi legati alla politica migratoria e dell'integrazione»

1. La presente controversia trae origine da due ordinanze di rinvio mediante le quali il Bundesverwaltungsgericht (Corte suprema amministrativa tedesca) sottopone tre questioni pregiudiziali relative agli 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 [2], articoli la cui interpretazione viene chiesta per la prima volta alla Corte di giustizia [3].

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

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — GU L 337, pag. 9. Tale direttiva ha abrogato e sostituito, per gli Stati membri cui essa si applica, la direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304, pag. 12).

3 — La Corte ha interpretato la direttiva 2004/83 nelle sentenze Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351); B (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661); Y (C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518); X (da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720); A e a. (da C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406); T. (C-373/13, EU:C:2015:413); Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117); Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453), e Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101). Essa ha inoltre analizzato alcuni aspetti della protezione sussidiaria nell'ambito delle sentenze Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94); Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39); M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452); M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744); Salahadin Abdulla e a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105); Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826), e N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

3. In definitiva, ed espresso nella forma più concisa, il presente caso solleva il problema della misura in cui il diritto fondamentale di stabilire liberamente il luogo di residenza debba essere riconosciuto alle persone beneficiarie di protezione sussidiaria, e in particolare il problema della legittimità sia di una restrizione di tale diritto derivante dal percepimento di prestazioni sociali, sia di una differenza di trattamento rispetto ad altri stranieri legalmente residenti, tutto ciò trovante fondamento negli obiettivi di ripartizione territoriale dei relativi oneri sociali tra gli enti territoriali di diverso livello e di promozione di un'adeguata politica migratoria e dell'integrazione.

I – **Contesto normativo**

A – *Diritto internazionale*

1. Convenzione di Ginevra

4. L'articolo 23 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951 (in prosieguo: la «Convenzione di Ginevra») [4], stabilisce, sotto il titolo «Assistenza pubblica», che, «[i]n 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. L'articolo 26 della medesima Convenzione, intitolato «Libertà di circolazione», dispone che «[o]gni Stato Contraente concederà ai rifugiati che si trovano regolarmente nel suo territorio il diritto di eleggervi il loro luogo di residenza e di circolarvi liberamente, salve le limitazioni istituite dalla normativa applicabile in generale agli stranieri nelle medesime circostanze».

2. Patto internazionale sui diritti civili e politici

6. L'articolo 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici [5] così dispone:

«1. Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto di circolare in esso liberamente e di scegliervi liberamente la propria residenza.

(...)

3. I diritti sopra menzionati non possono essere sottoposti ad alcuna restrizione, tranne quelle che siano previste dalla legge, siano necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la sanità o la moralità pubbliche, ovvero gli altrui diritti e libertà, e siano compatibili con gli altri diritti riconosciuti dal presente Patto.

(...)».

4 — *Recueil des traités des Nations unies*, volume 189, pag. 150, n. 2545 (1954). La convenzione è entrata in vigore il 22 aprile 1954 ed è stata completata dal Protocollo relativo allo status dei rifugiati del 31 gennaio 1967, che è entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

5 — Adottato il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976 (*Recueil des traités des Nations unies*, volume 999, pag. 171; in prosieguo: il «PIDCP»).

3. Convenzione europea dei diritti dell'uomo

7. L'articolo 2 del Protocollo n. 4 annesso alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»)[6], prevede, sotto il titolo «Libertà di circolazione», quanto segue:

«1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza.

(...)

3. L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui.

4. I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica».

B – *Diritto dell'Unione*

8. L'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce, al paragrafo 1, quanto segue: «[l]'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti».

9. I considerando 4, 16, 17, 33, 39 e 45 della direttiva 2011/95 presentano il seguente tenore:

«(4) La convenzione di Ginevra ed il relativo protocollo costituiscono la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati.

(...)

(16) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [in prosieguo: la "Carta"]. Essa mira in particolare ad assicurare il pieno rispetto della dignità umana, il diritto di asilo dei richiedenti asilo e dei familiari al loro seguito e a promuovere l'applicazione degli articoli 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 e 35 di detta Carta, e dovrebbe pertanto essere attuata di conseguenza.

(17) Per quanto riguarda il trattamento delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi previsti dagli strumenti di diritto internazionale di cui sono parti, tra cui in particolare quelli che vietano le discriminazioni.

(...)

(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.

6 — Il Protocollo n. 4, aperto alla firma il 16 settembre 1963 ed entrato in vigore il 2 maggio 1968, è stato ratificato da tutti gli Stati membri, ad eccezione della Grecia – che non lo ha né firmato né ratificato – e del Regno Unito – che lo ha firmato ma non lo ha ratificato.

(...)

(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.

(...)

(45) Per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari di protezione internazionale assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati, senza discriminazioni in materia di servizi sociali. Con riferimento all'assistenza sociale, le modalità e i dettagli concernenti l'attribuzione delle prestazioni essenziali ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere determinate secondo il diritto nazionale. La possibilità di limitare tale assistenza alle prestazioni essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza e l'assistenza parentale, nella misura in cui le medesime prestazioni siano offerte ai cittadini conformemente al diritto nazionale».

10. L'articolo 2 della direttiva 2011/95 reca, alle lettere b), f) e g), le seguenti definizioni:

«b) "beneficiario di protezione internazionale": la persona cui è stato concesso lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria quale definito alle lettere e) e g);

(...)

f) "persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria": 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 come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese;

g) "status di protezione sussidiaria": il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale persona avente titolo alla protezione sussidiaria;

(...)».

11. L'articolo 20 della direttiva 2011/95, inserito nel capo VII di quest'ultima, che è dedicato al 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.

(...)».

12. L'articolo 29 della medesima direttiva, rubricato «Assistenza sociale», presenta il seguente tenore:

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

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

13. L'articolo 32 della direttiva 2011/95, che contempla l'accesso all'alloggio, così prevede:

«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».

14. L'articolo 33 della direttiva 2011/95, intitolato «Libera circolazione nel territorio dello Stato membro», così recita:

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

C – *Diritto tedesco*

15. L'articolo 5 del Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (legge disciplinante il soggiorno, le attività economiche e l'integrazione degli stranieri nel territorio tedesco; in prosieguo: l'«AufenthG»)[7] prevede, ai paragrafi 1, punto 1, e 3, quanto segue:

«(1) Il rilascio di un titolo di soggiorno presuppone di norma che

1. siano garantiti i mezzi di sostentamento.

(…)

(3) In caso di rilascio di un titolo di soggiorno ai sensi (…) dell'articolo 25, paragrafi 1, 2 e 3, (…) non trovano applicazione i paragrafi 1 e 2 (…)».

16. L'articolo 12 dell'AufenthG così dispone:

«(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.

7 — [7] – BGBl. 2004 I, del 30 luglio 2004, pag. 1050, nella versione del 25 febbraio 2008, come modificato da ultimo dalla legge del 28 agosto 2013.

(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».

17. L'articolo 25 dell'AufenthG, intitolato «Soggiorno per motivi umanitari», stabilisce, al paragrafo 2, che «[a]llo straniero deve essere rilasciato un permesso di soggiorno nel caso in cui il Bundesamt für Migration und Flüchtlinge abbia riconosciuto lo status di rifugiato (...) o la protezione sussidiaria (...)».

18. In base all'AufenthG, il Bundesminister des Innern (Ministro dell'Interno), con il consenso del Bundesrat, ha adottato la Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG del 26 ottobre 2009 (circolare amministrativa generale sull'AufenthG; in prosieguo: la «circolare del 2009»), che le autorità competenti sono tenute ad osservare. Secondo detta circolare, qualora il beneficiario percepisca prestazioni sociali, il permesso di soggiorno rilasciato in base al diritto internazionale o per motivi umanitari o politici ai sensi del capo 2, sezione 5, dell'AufenthG deve essere accompagnato da un obbligo di residenza in un luogo determinato (la cosiddetta «Wohnsitzauflage»). I punti rilevanti della suddetta circolare prevedono quanto segue:

«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 Sozialgesetzbuch - Zweites Buch [codice della previdenza sociale, libro II] o del Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch [codice della previdenza sociale, libro XII] o dell'AsylbLG [Asylbewerberleistungsgesetz - legge sulle prestazioni a favore dei richiedenti asilo]».

II – **Controversie dinanzi al giudice nazionale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte**

A – *Fatti*

19. Il sig. Alo e la sig.ra Osso sono cittadini siriani trasferitisi in Germania, rispettivamente, nel 1998 e nel 2001, dove hanno avviato, senza successo, procedure di domanda di asilo. Nonostante ciò, le autorità tedesche hanno permesso tanto al sig. Alo quanto alla sig.ra Osso di rimanere nel territorio tedesco. Entrambi percepiscono prestazioni sociali a far data dall'inizio delle rispettive procedure di asilo.

20. Nel 2012, dopo la presentazione di una seconda domanda di asilo da parte di entrambi i richiedenti, il Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati; in prosieguo: il «Bundesamt») ha emesso in entrambi i casi un divieto di espulsione verso la Siria, ai sensi dell'articolo 60, paragrafo 2, dell'AufenthG. In virtù di tali provvedimenti, il sig. Alo e la sig.ra Osso hanno acquisito lo status di beneficiari della protezione sussidiaria. Di conseguenza, il Kreis

Warendorf e la Regione di Hannover hanno rilasciato al sig. Alo e alla sig.ra Osso, rispettivamente, i corrispondenti permessi di soggiorno, che imponevano in capo a tali interessati obblighi relativi al luogo di residenza, sulla base dei punti 12.2.5.2.1 e 12.2.5.2.2 della circolare del 2009. In particolare, il sig. Alo doveva fissare il suo luogo di residenza nella città di Ahlen, mentre la sig.ra Osso era obbligata a fissare la propria residenza nella Regione di Hannover, con l'esclusione della capitale del Land della Bassa Sassonia. Tali condizioni sono state ripetute nei nuovi permessi di soggiorno rilasciati nel 2014 ad entrambi i richiedenti a norma dell'articolo 25, paragrafo 2, dell'AufenthG.

21. Sulla scorta di tali fatti, sia il sig. Alo che la sig.ra Osso hanno proposto, rispettivamente nel febbraio 2013 e nel luglio 2012, ricorsi di annullamento contro le citate limitazioni relative al luogo di residenza, i quali sono stati respinti in primo grado. Tuttavia, i giudici di appello sono pervenuti a conclusioni diverse. Per quanto concerne il sig. Alo, l'Oberverwaltungsgericht del Land Nord Reno-Westfalia ha annullato la condizione impugnata con sentenza del 21 novembre 2013, considerandola contraria all'articolo 28, paragrafo 1, della direttiva 2004/83, letto in combinato disposto con l'articolo 32 della stessa. Avverso tale decisione il Kreis Warendorf ha proposto un ricorso per cassazione (Revision) dinanzi al giudice del rinvio. Con riguardo alla sig.ra Osso, con sentenza dell'11 dicembre 2013 l'Oberverwaltungsgericht della Bassa Sassonia ha respinto l'appello della ricorrente. Avverso tale decisione la sig.ra Osso ha proposto un ricorso per cassazione dinanzi al giudice del rinvio.

B – *Questioni pregiudiziali*

22. Ritenendo che la soluzione delle controversie di cui è investito dipendesse dall'interpretazione della direttiva 2011/95, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere entrambi i procedimenti e di sottoporre alla Corte, per ciascuna di tali cause, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'obbligo di fissare il luogo di residenza in una zona territorialmente circoscritta (comune, circondario, regione) dello Stato membro integri una restrizione della libertà di circolazione ai sensi dell'articolo 33 della direttiva 2011/95/UE, 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/UE, qualora esso sia fondato sull'esigenza di pervenire a un'adeguata ripartizione degli oneri delle prestazioni sociali pubbliche tra i diversi enti erogatori all'interno del territorio nazionale.

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

C – *Procedimento dinanzi alla Corte*

23. Con decisione del presidente della Corte del 23 ottobre 2014, le cause C-443/14, C-444/14 e C-445/14 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza. Con provvedimento del 1º aprile 2015, il Bundesverwaltungsgericht ha comunicato alla Corte il ritiro delle questioni pregiudiziali relative alla causa C-445/14, per il venir meno dell'oggetto del ricorso, in conseguenza del fatto che le autorità competenti avevano concesso all'interessato lo status di rifugiato. Tale causa è stata cancellata dal ruolo con ordinanza del presidente della Corte del 28 aprile 2015.

Hanno presentato osservazioni scritte, a norma dell'articolo 23, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, il sig. Alo, la sig.ra Osso, il Kreis Warendorf, il governo tedesco, il governo ellenico e la Commissione europea. Tutti, ad eccezione del governo ellenico, sono intervenuti all'udienza del 14 luglio 2015.

III – **Analisi**

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

25. L'esame di tali giustificazioni si inquadra, peraltro, nell'ambito di determinate norme di diritto derivato che conferiscono diritti facendo riferimento allo standard applicabile ad altri soggetti, attraverso diverse espressioni del principio di parità di trattamento. A ciò si aggiunge la particolarità data dal fatto che le disposizioni di diritto derivato applicabili costituiscono una concretizzazione dei diritti fondamentali dei beneficiari di protezione internazionale, diritti che, a loro volta, si ricollegano agli specifici diritti riconosciuti dalla Convenzione di Ginevra. Questo rende indispensabile che l'analisi relativa alla compatibilità della misura controversa con le disposizioni di diritto derivato invocate dal giudice del rinvio venga effettuata senza perder di vista le esigenze derivanti dai diritti fondamentali.

A – *Sulla prima questione pregiudiziale*

26. Con la prima questione pregiudiziale, il Bundesverwaltungsgericht vuole sapere se l'obbligo di fissare la residenza in un'area geografica determinata all'interno di uno Stato membro, come un comune, un circondario o una regione, costituisca una restrizione della libertà di circolazione ai sensi dell'articolo 33 della direttiva 2011/95, qualora la persona interessata possa altrimenti circolare e soggiornare liberamente nell'intero territorio nazionale di detto Stato membro.

1. Osservazioni svolte dinanzi alla Corte

27. Mentre il sig. Alo, la sig.ra Osso, il governo ellenico e la Commissione propongono una risposta affermativa alla prima questione pregiudiziale, il governo tedesco e il Kreis Warendorf propendono, al contrario, per una risposta negativa.

28. La sig.ra Osso, il sig. Alo e il governo ellenico sostengono che la nozione di libertà di circolazione contenuta nell'articolo 33 della direttiva 2011/95 comprende il diritto di scegliere il luogo di residenza. La sig.ra Osso ritiene che le nozioni di «Bewegungsfreiheit» e di «Freizügigkeit» non siano utilizzate in modo uniforme nel diritto dell'Unione; aggiunge altresì che l'articolo 33 della direttiva prevede il medesimo trattamento per i beneficiari della protezione sussidiaria e per i rifugiati e che, rispetto a questi ultimi, il diritto nazionale non permette di stabilire obblighi di residenza basati sulla ripartizione degli oneri delle prestazioni sociali[8]. Il sig. Alo invoca il regolamento n. 1612/68[9] a sostegno dell'argomento secondo cui la nozione di libertà di circolazione include anche il diritto di scegliere il luogo di residenza. Del pari, il governo ellenico, richiamando l'articolo 21, paragrafo 1,

8 — Sentenza del Bundesverwaltungsgericht del 15 gennaio 2008, 1 C 17.07, punto 20.

9 — Regolamento (CEE) del Consiglio del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

TFUE, l'articolo 26 della Convenzione di Ginevra, l'articolo 2, paragrafo 1, del Protocollo n. 4 della CEDU e l'articolo 12, paragrafo 1, del PIDCP, aggiunge che la libertà di circolazione presenta due componenti strettamente interconnesse, ossia la libertà di spostarsi all'interno del territorio e il diritto di fissare la residenza in un luogo liberamente scelto.

29. La Commissione afferma che, sebbene il tenore letterale dell'articolo 33 della direttiva 2011/95 non sia decisivo, una sua interpretazione in senso conforme all'articolo 26 della Convenzione di Ginevra non lascia sussistere alcun dubbio quanto al fatto che il citato articolo della direttiva comprende anche la libera scelta del luogo di residenza.

30. Per contro, il governo tedesco e il Kreis Warendorf si basano anzitutto sul tenore letterale della norma in questione, rilevando come questa menzioni unicamente la libertà di circolazione, senza alcun riferimento alla libertà di residenza. Al riguardo, le parti suddette evidenziano l'importanza di tale circostanza, giacché in altre disposizioni del diritto dell'Unione, quando si è voluto includere la libertà di residenza, si è fatto ad essa espresso riferimento [10]. Secondo il governo tedesco, altre disposizioni della stessa direttiva confermerebbero tale conclusione, in particolare l'articolo 32, il quale ammette espressamente le prassi nazionali di distribuzione sul territorio per l'accesso all'alloggio. La presa in considerazione delle disposizioni della Convenzione di Ginevra non porterebbe a una conclusione diversa, giacché anche l'articolo 26 di tale convenzione menziona espressamente la libertà di residenza. Il governo tedesco insiste inoltre sul fatto che la direttiva 2011/95 non riprende tutte le disposizioni della Convenzione di Ginevra. Sulla stessa linea, il Kreis Warendorf evidenzia come l'articolo 20 della direttiva indichi chiaramente che le disposizioni di quest'ultima non pregiudicano i diritti sanciti dalla Convenzione di Ginevra, la quale completa la direttiva unicamente in relazione ai rifugiati riconosciuti, ogniqualvolta – come nel caso dell'articolo 33 – la direttiva accordi una protezione minore rispetto alle garanzie offerte dalla Convenzione. Inoltre, tanto il Kreis Warendorf quanto il governo tedesco rilevano che il contenuto dell'articolo 33 della direttiva non coincide con quello dell'articolo 26 della Convenzione di Ginevra.

2. Valutazione

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

a) Sull'interpretazione della nozione di «libertà di circolazione», contenuta nell'articolo 33 della direttiva 2011/95

i) Interpretazione letterale

32. Come evidenziano il giudice del rinvio e la Commissione, il semplice riferimento al tenore letterale non è sufficiente per offrire un'interpretazione definitiva della disposizione in esame.

10 — Tale conclusione sarebbe corroborata dall'articolo 45, paragrafo 3, lettere b) e c), TFUE, che si riferisce al diritto di spostarsi liberamente e al diritto di prendere dimora, nonché da altre disposizioni del diritto dell'Unione, come gli articoli 20, paragrafo 2, lettera a), TFUE e 21, paragrafo 1, TFUE, nonché dall'articolo 45 della Carta, disposizioni queste che distinguono tra libertà di circolazione e diritto di residenza. Analogamente, a favore di detta conclusione deporrebbero altre disposizioni del diritto derivato, come l'articolo 7 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU L 180, pag. 96), e la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CE (GU L 158, pag. 77).

33. In primo luogo, il fatto che, nella versione tedesca, il titolo dell'articolo 33 della direttiva usi il termine «Freizügigkeit», mentre nel testo dello stesso articolo compaia il vocabolo «Bewegungsfreiheit», non può considerarsi rilevante, alla luce di altre versioni linguistiche, in cui viene utilizzato principalmente un unico termine, ossia «libertà di circolazione», che coincide con il termine generalmente utilizzato nell'ambito delle libertà fondamentali dell'Unione [11].

34. È pur vero che, quando le disposizioni del diritto dell'Unione disciplinano specificamente i diritti dei cittadini dell'Unione, esse spesso menzionano espressamente il diritto di residenza [12]. Tuttavia – come ammette anche il governo tedesco nelle sue osservazioni scritte – la nozione di «libertà di circolazione», in particolare nel diritto dell'Unione, non sempre viene utilizzata in modo uniforme. Infatti, il diritto dell'Unione utilizza spesso la nozione di «libertà di circolazione» in un'accezione ampia, per riferirsi genericamente a un insieme di diritti estremamente interconnessi, tra i quali rientrano la libertà di spostamento e la libertà di residenza [13], nonché la libertà di uscire dal proprio Stato, tutti diritti che, come ha eloquentemente osservato l'avvocato generale Mayras nelle sue conclusioni nella causa Rutili, sono tra loro indissociabili [14].

35. L'articolo 202 TFUE fornisce un buon esempio di utilizzo della «libertà di circolazione» come nozione che comprende sia lo spostamento sia la residenza. Tale articolo, inserito nella parte dedicata all'associazione con i paesi e territori d'oltremare, si riferisce agli atti che disciplineranno la «libertà di circolazione dei lavoratori dei paesi e territori negli Stati membri», senza che venga messo in dubbio il fatto che tali norme comprenderebbero anche previsioni riguardanti il diritto di residenza.

36. D'altra parte, la nozione di «libertà di circolazione» viene frequentemente utilizzata come titolo sotto il quale si raccolgono i diversi diritti di libertà di spostamento e di residenza [15]. Allo stesso modo, un'ampia nozione di libertà di circolazione compare spesso in espressioni come i «beneficiari del diritto alla libera circolazione» [16].

37. Inoltre, il riferimento inequivocabile operato dall'articolo 33 della direttiva 2011/95 alla nozione di libertà di circolazione, così ricca di significato nel diritto dell'Unione, contrasta con il tenore degli strumenti destinati a disciplinare lo status dei cittadini dei paesi terzi, che utilizzano l'espressione «libero accesso» a tutto il territorio di uno Stato membro [17].

11 — Per esempio, nelle versioni spagnola (*libre circulación*), francese (*liberté de circulation*), inglese (*freedom of movement*), italiana (*libertà di circolazione*), neerlandese (*vrij verkeer*), portoghese (*liberdade de circulação*), rumena (*libertatea de circulație*), danese (*Fri bevægelighed*), svedese (*fri rörlighet*), bulgara (*Свобода на придвижване*), estone (*Liikumisvabadus*), greca (*Ελεύθερη κυκλοφορία*), ceca (*svoboda pohybu*), slovacca (*sloboda pohybu*), lettone (*pārvietošanās brīvība*) e croata (*sloboda kretanja*). Una differenza terminologica compare eccezionalmente, ad esempio, nella versione polacca (*swobodny przepływ / swoboda przemieszczania*).

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

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

14 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella causa Rutili (36/75, EU:C:1975:124), in cui si riferiva al diritto dei lavoratori di ««rispondere ad offerte di lavoro effettive» così come al «diritto di spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri e di dimorarvi al fine di svolgervi un'attività lavorativa».

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

16 — Questa espressione compare frequentemente nell'ambito delle disposizioni dell'acquis di Schengen.

17 — V. l'articolo 11, paragrafo 1, lettera h), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44); l'articolo 14, paragrafo 1, lettera h), della direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (GU L 155, pag. 17); l'articolo 22, lettera b), della direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (GU L 94, pag. 375), e l'articolo 17, lettera b), della direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari (GU L 157, pag. 1).

38. Oltre a ciò, non si può ignorare che, nella letteratura specialistica nei settori sia del diritto dell'Unione sia del diritto internazionale, la nozione di «circolazione» è generalmente usata come nozione giuridica complessa e composta da molteplici aspetti, che non si esauriscono assolutamente in una sua identificazione con la libertà di viaggiare o di spostarsi [18].

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

ii) Interpretazione sistematica e teleologica

40. La conclusione appena esposta è confermata da un'interpretazione sistematica e teleologica, nell'ambito della quale assumono particolare rilievo tanto la Convenzione di Ginevra quanto i diritti fondamentali.

41. In particolare, nel presente contesto è essenziale porre in rilievo che la direttiva 2011/95, come si evince dai suoi considerando 4, 23 e 24 – peraltro corrispondenti ad analoghi considerando della direttiva 2004/83 che l'ha preceduta –, è stata adottata per orientare le autorità nazionali competenti nell'applicazione della Convenzione di Ginevra, sulla base di nozioni e criteri comuni, e che tale convenzione costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati [19]. Di conseguenza, come ribadito dalla giurisprudenza della Corte, l'interpretazione delle disposizioni di tale direttiva «deve (…) essere effettuata alla luce dell'impianto sistematico e della finalità di quest'ultima, nel rispetto della citata convenzione e degli altri trattati pertinenti di cui all'articolo 78, paragrafo 1, TFUE» [20].

42. È pur vero che la direttiva 2011/95 non recepisce integralmente i diritti sanciti dalla Convenzione di Ginevra [21], e che la sua applicazione non pregiudica questi ultimi [22]. Ciononostante, e sebbene la protezione elargita dalla citata convenzione non sia interamente applicabile ai beneficiari della protezione sussidiaria, la Convenzione di Ginevra deve essere considerata come un testo di riferimento obbligato per l'interpretazione delle disposizioni della direttiva che contengono diritti coincidenti con quelli sanciti dalla convenzione stessa. L'esigenza di un'interpretazione conforme alla Convenzione di Ginevra, che si desume tanto dalla base giuridica quanto dalla genesi storica, come pure da altre disposizioni della direttiva 2011/95 [23], non viene meno per il fatto che le disposizioni della direttiva – come nel caso dell'articolo che ci occupa – disciplinano indistintamente i diritti dei rifugiati e quelli delle persone che beneficiano della protezione sussidiaria, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva.

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

19 — V., per esempio, in relazione alla direttiva 2004/83, la sentenza X e a. (da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720), punto 39 e la giurisprudenza ivi citata.

20 — Sentenza N. (C-604/12, EU:C:2014:302), punto 28 e la giurisprudenza ivi citata.

21 — Sentenza Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101), punti 24 e 26.

22 — Come indica espressamente l'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2011/95.

23 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nelle cause riunite B (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:302), paragrafo 42.

43. Nel presente contesto riveste particolare importanza l'articolo 26 della Convenzione di Ginevra, che, sotto il titolo «Libertà di circolazione», riconosce congiuntamente il diritto di eleggere il luogo di residenza e quello di circolare liberamente nel territorio dello Stato ospitante [24].

44. D'altra parte, il considerando 16 della direttiva stabilisce che quest'ultima «rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Carta» e che essa mira, in particolare, «ad assicurare il pieno rispetto della dignità umana (...)».

45. Non vi è dubbio che la direttiva deve essere interpretata conformemente ai diritti fondamentali. Come ha rilevato la sentenza Kamberaj [25], tale obbligo comprende la determinazione della portata e del contenuto delle disposizioni di una direttiva che riconoscono diritti a favore dei cittadini di Stati terzi. Difatti, in tale sentenza, la Corte ha espresso la necessità di osservare i diritti enunciati all'articolo 34 della Carta allorché si stabiliscono le misure di previdenza sociale, di assistenza e di protezione sociale soggiacenti al principio della parità di trattamento sancito dalla direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo [26].

46. Orbene, si deve segnalare che, sebbene l'articolo 45 della Carta si riferisca unicamente al diritto di circolare liberamente negli Stati membri, senza menzionare specificamente la libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio di uno Stato [27], l'aspetto interno della libertà di circolazione costituisce, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, un principio generale del diritto dell'Unione risultante tanto dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri quanto dall'articolo 2 del Protocollo n. 4 della CEDU [28]. Tale disposizione, letta congiuntamente all'articolo 12 del PIDCP, suffraga un'interpretazione della nozione di libertà di circolazione che ricomprende in modo interconnesso e indivisibile i diversi aspetti collegati alla mobilità umana quali aspetti indissolubilmente uniti, talché «la negazione di uno di essi fa sí che l'affermazione degli altri sia una chimera piuttosto che una realtà» [29].

47. Tutte le considerazioni appena svolte si ricollegano sostanzialmente alla percezione generale della libertà di circolazione come un diritto che include le componenti dello spostamento e del soggiorno, giacché, in caso contrario, difficilmente si potrebbe salvaguardare l'effetto utile dell'articolo 33 della direttiva. In sintesi, il diritto di spostarsi all'interno di un determinato ambito territoriale, come emerge dai suoi antecedenti «pre-moderni», presenta una forte componente strumentale, nel senso che si tratta di una facoltà orientata in buona misura verso la libera scelta del luogo di residenza [30].

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

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, punti 79 e segg.

26 — Direttiva del Consiglio del 25 novembre 2003 (GU 2004, L 16, pag. 44), come modificata dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011 (GU L 132, pag. 1).

27 — L'importanza del diritto fondamentale di circolare liberamente all'interno di uno Stato fa sí che tale diritto sia in una certa misura ricompreso nel diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione. Così, l'articolo 22 della direttiva 2004/38 consente agli Stati membri di stabilire limitazioni territoriali del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente soltanto nei casi in cui esse siano previste anche per i propri cittadini. Nella sentenza Rutili (36/75, EU:C:1975:137) la Corte ha dichiarato che, per quanto riguarda «i divieti di soggiorno parziali limitati a talune circoscrizioni territoriali, i singoli tutelati dal diritto comunitario devono, in forza dell'art. 7 del Trattato e nel settore d'applicazione di tale disposizione, venir posti su un piede di parità coi cittadini dello Stato membro di cui trattasi» (punto 49). Tale obbligo di parità di trattamento è stato mitigato nella sentenza Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712) in riferimento a limitazioni territoriali giustificate da gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza basati su un comportamento individuale, che altrimenti porterebbero ad un divieto di soggiorno o ad una misura di espulsione riferiti all'intero territorio nazionale. La libertà di circolare all'interno di uno Stato è altresì indirettamente tutelata dal diritto dell'Unione nel caso in cui una misura nazionale restrittiva di tale diritto sia idonea a incidere sulla libertà di circolazione tra Stati membri e non sia giustificata. V. la sentenza Libert e a. (C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Si deve rilevare, come osserva il giudice del rinvio, che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'articolo 2 del Protocollo n. 4 della CEDU in alcuni casi riconduce le condizioni relative al luogo di residenza sotto la nozione di libertà di circolazione (v., per esempio, Corte eur. D.U., sentenze Luordo c. Italia del 17 luglio 2003, n. 32190/96; Villa c. Italia del 20 aprile 2010, n. 19675/06, e Tatishvili c. Russia del 22 febbraio 2007, n. 1509/02).

29 — Higgins, V.R., «The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country», in *International Affairs*, volume 49, n. 31973, pagg. da 341 a 357, specialmente pag. 342, con riferimento ai diritti di ingresso, di soggiorno e di uscita.

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

48. Il fatto che l'articolo 32, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 abbia ammesso espressamente la prassi nazionale della distribuzione sul territorio dei beneficiari di protezione internazionale in materia di accesso all'alloggio non porta, in ultima analisi, ad una diversa conclusione. A mio giudizio, tale enunciato ha l'unico effetto di legittimare un'eventuale prassi di distribuzione sul territorio dei beneficiari di protezione internazionale nell'ambito dell'esecuzione degli obblighi dello Stato membro di attuare politiche pubbliche intese a prevenire la discriminazione in materia di accesso all'alloggio. In altri termini, l'avvertenza posta all'inizio dell'articolo 32, paragrafo 2, della direttiva va intesa unicamente come un mezzo per salvaguardare l'interesse degli Stati membri a prevenire la concentrazione dei beneficiari di protezione internazionale attraverso l'articolazione delle rispettive politiche nazionali di offerta di alloggi.

iii) Interpretazione storica

49. Infine, benché un'interpretazione storica riferita esclusivamente ai lavori preparatori della direttiva 2011/95 non sia decisiva [31], un esame congiunto dei lavori preparatori della direttiva 2004/83 e della direttiva 2003/9/CE, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri [32], conferma l'inclusione della libertà di residenza nella nozione di libertà di circolazione di cui all'articolo 33 della direttiva 2011/95.

50. Difatti, la proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, che avrebbe dato luogo alla direttiva 2003/9 [33], era stata preceduta da alcune Conclusioni del Consiglio che contenevano orientamenti specifici in relazione alle possibili restrizioni della libertà di residenza dei richiedenti asilo [34]. Basandosi espressamente su queste istruzioni, la proposta della Commissione conteneva già, all'articolo 7, importanti limitazioni. Orbene, nonostante che – come si evince dal testo e dalle spiegazioni relative a tale articolo [35] – dette limitazioni riguardassero chiaramente la residenza, il linguaggio utilizzato nella proposta si riferiva genericamente alla «libertà di circolazione». In sintonia con tale linguaggio, la proposta della Commissione, presentata pochi mesi dopo, e che avrebbe poi dato luogo alla direttiva 2004/83 [36], si riferiva unicamente alla libertà di circolazione, terminologia che verrà poi ripresa senza discussioni tanto nell'articolo 32 della direttiva 2004/83 quanto nell'articolo 33 della direttiva 2011/95.

51. In tal modo, il riferimento esplicito alla libertà di circolazione, da un lato, e alle limitazioni della residenza, dall'altro, contenuto nell'articolo 7 della direttiva 2003/9, divenuto oggi l'articolo 7 della direttiva 2013/33/UE [37], è precisamente il risultato dei complessi negoziati in cui si è inteso disciplinare in maniera precisa le limitazioni delle diverse componenti della libertà di circolazione che erano state contemplate congiuntamente nella proposta della Commissione [38]. Per contro, la nozione

31 — L'articolo 33 della direttiva 2011/95 riprende quasi alla lettera il tenore dell'articolo 32 della direttiva 2004/83, il quale a sua volta riflette la terminologia della proposta della Commissione COM(2001) 510 definitivo. Rispondendo ad un quesito rivoltole all'udienza, la Commissione ha dichiarato che la sua intenzione era di considerare la libertà di residenza inclusa nella nozione di libertà di circolazione. Ciononostante, né le spiegazioni contenute in tale proposta, né i successivi lavori preparatori contengono elementi che confermino l'intenzione del legislatore dell'Unione rispetto alla questione che ci occupa.

32 — Direttiva del Consiglio del 27 gennaio 2003 (GU L 31, pag. 18).

33 — COM(2001) 181 definitivo.

34 — Conclusioni del Consiglio del 30 novembre e del 1º dicembre 2000, Documento 13865/00, cui sono allegati gli «Orientamenti per il futuro strumento comunitario sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo».

35 — Tali spiegazioni contengono anche il riferimento alla necessità di rispettare il diritto alla libera circolazione sancito dal Protocollo n. 4 della CEDU. V. la proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri COM(2001) 181 definitivo (GU C 213E, pag. 286).

36 — COM(2001) 510 definitivo.

37 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU L 180, pag. 96).

38 — Si possono vedere, per esempio, i documenti del Consiglio nn. 11541/01, 6467/02 o 7307/02.

di libertà di circolazione che è andata ad arricchire il testo della direttiva in esame non è stata oggetto di una discussione con caratteristiche analoghe. Infatti, come osservato dalla Commissione all'udienza, in caso contrario essa avrebbe dovuto spiegare espressamente perché soltanto una delle componenti della libertà di circolazione era stata inclusa nella sua proposta di direttiva.

52. Pertanto, l'esame congiunto dei lavori preparatori delle direttive 2003/9 e 2004/83, negoziate peraltro in un periodo di tempo parzialmente coincidente e sulla base di proposte in cui la Commissione aveva utilizzato un linguaggio simile con riferimento alla libertà di circolazione, ci induce a considerare che la libertà di circolazione ai sensi dell'articolo 33 della direttiva 2011/95 comprende, insieme alla libertà di spostamento, anche la libertà di residenza. In effetti, sarebbe difficile credere che, nell'ambito di due direttive negoziate nello stesso periodo e materialmente connesse, il legislatore dell'Unione abbia deciso di escludere senza discussioni, con riferimento ai beneficiari riconosciuti di protezione internazionale, una delle componenti essenziali della libertà di circolazione che era stata ampiamente discussa in relazione ai richiedenti asilo.

53. In definitiva si può affermare, alla luce delle considerazioni precedenti, che la nozione di «libera circolazione» di cui all'articolo 33 della direttiva 2011/95 comprende tanto la libertà di spostamento quanto la libertà di scelta del luogo di residenza.

b) Sulla questione se l'obbligo di residenza costituisca una restrizione della libertà di circolazione

54. Una volta stabilita la portata dell'articolo 33 della direttiva 2011/95, non è complicato stabilire se la condizione relativa all'elezione della residenza in un luogo determinato costituisca di per sé una restrizione della libertà di circolazione prevista da detta disposizione, e ciò prescindendo, per il momento, dalla questione se la misura suddetta rispetti anche il principio della parità di trattamento con altri cittadini di Stati terzi legalmente residenti, che verrà esaminata infra, nell'ambito della valutazione relativa alla terza questione pregiudiziale.

55. A tal fine, è sufficiente considerare la natura della misura in parola, nonché le sue conseguenze. Secondo quanto si apprende dall'ordinanza di rinvio, la misura in questione impone l'obbligo di occupare e di utilizzare un'abitazione in un determinato luogo, senza limitare la possibilità di spostarsi e di soggiornare liberamente in tutto il territorio nazionale. D'altra parte, come ha chiarito il governo tedesco all'udienza, l'inadempimento di tale obbligo determina l'adozione di sanzioni che possono includere l'imposizione di un'ammenda.

56. In tali circostanze, tenuto presente che il contenuto essenziale della libertà di residenza consiste precisamente nella possibilità di scegliere liberamente il luogo in cui stabilire la propria dimora, è chiaro che l'obbligo di stabilire la residenza in un determinato luogo costituisce una restrizione della libertà di circolazione sotto il profilo sostanziale, a prescindere dalla circostanza che la misura in questione non pregiudichi la possibilità di viaggiare o di soggiornare per un determinato periodo di tempo in altri luoghi, e che siano previste determinate condizioni per modificare l'obbligo in parola [39].

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

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

B – *Sulla seconda e sulla terza questione pregiudiziale*

58. In caso di risposta affermativa alla prima questione pregiudiziale, il Bundesverwaltungsgericht chiede alla Corte se l'obbligo di residenza a carico di persone titolari dello status di protezione sussidiaria sia compatibile con gli articoli 33 e/o 29 della direttiva 2011/95/UE, qualora esso sia fondato sull'esigenza di garantire un'adeguata ripartizione degli oneri delle prestazioni sociali tra i diversi organismi operanti sul territorio nazionale (seconda questione), oppure su ragioni di politica migratoria o dell'integrazione, ad esempio al fine di evitare che il ripetuto insediamento di stranieri in determinati comuni o circondari possa portare alla formazione di aree socialmente a rischio (terza questione pregiudiziale). Con riguardo a quest'ultimo punto, il giudice del rinvio chiede inoltre se siano sufficienti ragioni astratte di politica migratoria o dell'integrazione, oppure se tali ragioni debbano essere concretamente accertate.

59. Per una migliore comprensione del significato e delle implicazioni di queste due questioni pregiudiziali si deve menzionare la sentenza dello stesso giudice del rinvio, ossia il Bundesverwaltungsgericht, pronunciata il 15 gennaio 2008 [40], in cui tale giudice ha dichiarato che un obbligo di residenza, come quello di cui si discute nelle presenti cause, non è applicabile nel caso dei rifugiati riconosciuti, in quanto contrasta con l'articolo 23 della Convenzione di Ginevra, ove sia unicamente giustificato dalla necessità di garantire un'adeguata ripartizione territoriale degli oneri delle prestazioni sociali pubbliche. Il giudice del rinvio dubita, tuttavia, che sia possibile applicare lo stesso ragionamento ai beneficiari della protezione sussidiaria, giacché l'articolo 29 della direttiva – che si riferisce alla «adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione» – non presenta lo stesso tenore letterale dell'articolo 23 della Convenzione di Ginevra – che si riferisce allo «stesso trattamento». Ciononostante, e sempre secondo la stessa giurisprudenza del Bundesverwaltungsgericht, l'imposizione di detto obbligo di residenza potrebbe essere giustificata da ragioni di politica migratoria e dell'integrazione anche nei confronti dei rifugiati riconosciuti, anche se in tale caso non risulterebbe sufficiente un semplice rinvio astratto a dette ragioni, essendo invece necessario che le autorità competenti specifichino le ragioni che in concreto giustificano l'applicazione di tale restrizione.

1. Osservazioni presentate dinanzi alla Corte

60. Il sig. Alo, la sig.ra Osso e la Commissione ritengono che gli articoli 29 e 33 della direttiva 2011/95 ostino alla limitazione relativa al luogo di residenza.

61. Il sig. Alo sostiene che l'obbligo di residenza di cui si discute comporta una limitazione della libertà di circolazione basata sul percepimento di prestazioni sociali, il che costituisce una violazione dell'articolo 29 della direttiva 2011/95. Il sig. Alo ritiene altresì che la misura controversa sia contraria all'articolo 12, paragrafo 1, del PIDCP, in quanto costituisce una restrizione che non è prevista dalla legge e che non può essere giustificata in base ai criteri indicati al paragrafo 3 dell'articolo sopra citato. Secondo la sig.ra Osso, l'articolo 33 della direttiva contempla la parità di trattamento tra i rifugiati e i beneficiari della protezione sussidiaria, ragion per cui il fatto che in Germania, conformemente alla giurisprudenza del Bundesverwaltungsgericht, non sia permesso, ai sensi della Convenzione di Ginevra, imporre restrizioni ai rifugiati, implica che lo stesso trattamento deve essere conferito ai beneficiari della protezione sussidiaria. Analogamente, tenuto presente che il diritto tedesco non consente di vincolare le prestazioni sociali erogate ai cittadini tedeschi ad un determinato luogo di residenza, l'obbligo relativo alla residenza imposto ai beneficiari della protezione sussidiaria è contrario anche all'articolo 29 della direttiva. Il fatto che tale disposizione si riferisca ad una «adeguata assistenza sociale» non consente di desumerne un'autorizzazione ad introdurre restrizioni territoriali. La sig.ra Osso osserva che i motivi legati all'immigrazione e all'integrazione menzionati nella circolare del 2009 si riferiscono esclusivamente agli stranieri accolti per ragioni umanitarie, politiche o di diritto

40 — BVerwG (1 C 17.07).

internazionale, ma non a tutti gli stranieri legalmente residenti, per cui esiste una disparità di trattamento che viola l'articolo 33 della direttiva. Inoltre, essa sostiene che le autorità competenti non hanno verificato se al suo caso fossero applicabili i motivi di interesse generale: non è stato dimostrato che, se essa potesse scegliere liberamente il proprio luogo di residenza, tale fatto creerebbe un onere sproporzionato a discapito di determinate regioni o potrebbe contribure alla comparsa di tensioni sociali. La sig.ra Osso pone altresì in rilievo che l'assegnazione della residenza in determinate zone può comportare problemi nella ricerca di un'occupazione e quindi «stigmatizzare» le persone interessate.

62. La Commissione ritiene che una restrizione della libertà di circolazione a carico dei beneficiari dello status di protezione sussidiaria debba soddisfare due condizioni cumulative. In primo luogo, non può implicare una differenza di trattamento tra rifugiati e beneficiari della protezione sussidiaria, ciò che risulta imposto dalla designazione collettiva di tali soggetti come «beneficiari di protezione internazionale». Conformemente al principio enunciato all'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2011/95, una differenziazione sarebbe ammissibile solo in relazione all'articolo 29, paragrafo 2. In secondo luogo, gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione solo alle stesse condizioni applicabili alle altre persone legalmente residenti. Pur riconoscendo che il compito di esaminare la normativa nazionale alla luce di queste due condizioni spetta al giudice del rinvio, la Commissione sostiene che l'ordinanza di rinvio rivela che le norme nazionali operano una doppia discriminazione, alla quale osta l'articolo 33 della direttiva. Peraltro, essa ritiene che l'articolo 29 non sia pertinente al fine di giustificare una restrizione della libertà di circolazione. Per il caso in cui una restrizione non fosse applicabile in maniera discriminatoria, la Commissione sostiene che i motivi addotti potrebbero costituire obiettivi legittimi e potrebbero essere ammissibili, sempreché rispettino il principio di proporzionalità e siano conformi agli obiettivi della direttiva.

63. Secondo il governo ellenico, lo Stato membro ha il potere discrezionale di stabilire i motivi che possono giustificare le restrizioni alla libertà di circolazione. Tuttavia, tali restrizioni devono essere applicate nel rispetto dei limiti e degli obiettivi stabiliti dalla direttiva, nonché in conformità dei principi generali e del principio di proporzionalità. L'obbligo relativo alla residenza costituirebbe quindi una misura adeguata per evitare oneri irragionevoli a carico di determinati enti e per favorire l'integrazione, ragione per cui risulterebbe giustificato.

64. Il governo tedesco e il Kreis Warendorf sostengono, in subordine, in caso di risposta affermativa alla prima questione pregiudiziale, che la misura recante limitazioni relative al luogo di residenza non è contraria agli articoli 29 e 33 della direttiva. Entrambi insistono sulla diversa formulazione dell'articolo 29 della direttiva e dell'articolo 23 della Convenzione di Ginevra, differenze che dimostrerebbero la volontà del legislatore dell'Unione di stabilire una distinzione. Il governo tedesco segnala inoltre, in relazione all'articolo 33 della direttiva, che l'articolo 12, paragrafo 2, dell'AufenthG stabilisce limitazioni del diritto di residenza per tutti gli stranieri e che il fatto che tali misure non si applichino ai rifugiati non è contrario alla direttiva, giacché quest'ultima non stabilisce un obbligo di applicare il trattamento della nazione più favorita. In ogni caso, le considerazioni fiscali e quelle relative alla politica migratoria e dell'integrazione sarebbero idonee a giustificare un obbligo restrittivo della residenza, poiché perseguono un obiettivo legittimo e sono conformi al principio di proporzionalità. Il governo tedesco osserva inoltre che, se uno solo dei due aspetti non è sufficiente, di per sé, per giustificare un obbligo relativo alla residenza, è decisivo valutare se la presenza simultanea di entrambi gli aspetti potrebbe nondimeno giustificare tale misura. Il Kreis Warendorf non si pronuncia, nelle sue osservazioni scritte, in merito alla terza questione, dato che la sua decisione non si è basata su considerazioni legate alle politiche migratorie o di integrazione.

2. Valutazione

65. La seconda e la terza questione pregiudiziale pongono il problema della compatibilità dell'obbligo relativo alla residenza con gli articoli 29 e 33 della direttiva, qualora esso possa risultare giustificato in base a una delle seguenti ragioni: l'una collegata alla ripartizione territoriale degli oneri delle prestazioni sociali e l'altra derivante da considerazioni di politica migratoria o dell'integrazione.

66. Prima di proporre una risposta per ognuna di tali questioni, ritengo opportuno avvertire che, sebbene il giudice del rinvio formuli le sue questioni con riferimento a due diverse disposizioni della direttiva 2011/95, e cioè gli articoli 29 e 33, incentrerò la mia analisi sul secondo di questi articoli. Infatti, pur potendosi concepire che l'obbligo relativo alla residenza possa tradursi in una limitazione del diritto di ricevere prestazioni sociali «alla stregua» dei cittadini nazionali, da nessuno degli elementi a disposizione della Corte risulta che l'obbligo relativo alla residenza comporti limitazioni quanto all'accesso alle prestazioni sociali, nel caso, ad esempio, di un eventuale inadempimento di tale obbligo da parte dei beneficiari di protezione sussidiaria. D'altra parte, tenuto presente che il paragrafo 2 del citato articolo 29 ammette una differenza di trattamento nei confronti dei beneficiari di protezione sussidiaria quanto alle prestazioni considerate non essenziali, è evidente che tale aspetto della norma dovrebbe rimanere escluso dalla mia analisi, dal momento che non è stato accertato se lo Stato membro interessato abbia fatto uso o meno della deroga in questione, né se le prestazioni che motivano l'obbligo di residenza rientrino o meno nell'ambito delle prestazioni essenziali.

67. Inoltre, l'articolo 29 non ci è di aiuto al momento di esaminare la compatibilità con il diritto dell'Unione della misura giustificata in base alle suesposte ragioni, giacché, per quanto tale disposizione ammetta nei confronti dei richiedenti la protezione sussidiaria una differenza di trattamento in materia di accesso alle prestazioni sociali considerate non essenziali, ciò non significa che si possa istituire un'analoga differenza di trattamento anche con riferimento alle condizioni di esercizio della libertà di circolazione contemplata dall'articolo 33 della direttiva.

68. In riferimento all'articolo 33 della direttiva, occorre ricordare che le presenti questioni pregiudiziali sono formulate oltre tutto nella cornice di un diritto determinato *per relationem*, delineato tramite riferimento ai diritti esercitati da altre categorie di soggetti. Ciò implica che le ragioni addotte non devono essere esaminate soltanto quali possibili giustificazioni di una limitazione della libertà di circolazione in uno Stato da un punto di vista sostanziale, ma occorre anche esaminare se esse possano giustificare una diversità di trattamento.

69. Prima ancora di procedere all'esame delle summenzionate giustificazioni da tale duplice prospettiva, ritengo necessario svolgere alcune considerazioni in merito al diritto di circolare liberamente all'interno di uno Stato in rapporto al principio di non discriminazione.

70. In questo ambito, non si deve dimenticare che il diritto fondamentale alla libertà di circolazione presenta una chiara correlazione con il libero sviluppo della personalità [41], nelle condizioni del giorno d'oggi, nelle quali la mobilità costituisce uno degli elementi fondamentali per consentire il conseguimento degli obiettivi professionali e personali degli individui che vivono nelle dinamiche società degli Stati membri dell'Unione. Del resto, è appena necessario ricordare l'enorme importanza della mobilità degli individui tra i principi fondamentali del diritto dell'Unione. Orbene, nel caso dei beneficiari di protezione internazionale, che oltretutto sono stati costretti ad abbandonare i loro Stati di origine e che, come pone in rilievo il considerando 41 della direttiva 2011/95, devono far fronte a specifici problemi di integrazione, la libertà di circolazione nel territorio dello Stato ospitante riveste un interesse specifico, la cui importanza non dovrebbe essere sottovalutata.

41 — Tale elemento è stato messo particolarmente in rilievo dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nell'Osservazione generale n. 27, relativa alla libertà di circolazione (articolo 12 del PIDCP), del 2 novembre 1999 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB), il cui testo esordisce affermando che «la libertà di circolazione è condizione indispensabile per il libero sviluppo della persona».

a) Sul diritto di non discriminazione in rapporto alla libertà di circolare all'interno di uno Stato

71. A prescindere dalla complessa interazione tra le norme sui rifugiati e i diritti umani nel diritto internazionale, è indubbio che, come dichiara il considerando 16 della direttiva 2011/95, nell'ordinamento giuridico dell'Unione i diritti fondamentali costituiscono il quadro di riferimento essenziale in cui si inserisce lo status specifico dei beneficiari di protezione internazionale. D'altra parte, le disposizioni del capo VII della direttiva 2011/95 definiscono lo status dei beneficiari di protezione internazionale con riferimento al principio della parità di trattamento, attraverso diversi enunciati. Il principio della parità di trattamento è altresì un principio generale del diritto dell'Unione, che è sancito oggi dall'articolo 20 della Carta, e del quale il principio di non discriminazione enunciato all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta costituisce a sua volta una particolare espressione [42]. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, «tale principio impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato» [43].

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

73. Difatti, la differenza di trattamento rispetto ai rifugiati che percepiscono prestazioni sociali, e che pertanto si trovano in una situazione analoga, potrebbe essere giustificata solo in base al diverso status giuridico.

74. D'altra parte, come emerge dall'ordinanza di rinvio, sebbene l'AufenthG preveda, all'articolo 12, paragrafo 2, la possibilità di imporre restrizioni territoriali nei confronti dei cittadini di Stati terzi in generale, la circolare del 2009 stabilisce che le limitazioni relative alla residenza possono essere imposte unicamente nei confronti dei cittadini di Stati terzi il cui soggiorno sia stato autorizzato in base al diritto internazionale o per motivi umanitari o politici e che percepiscano prestazioni sociali. Per tale ragione, la differenza di trattamento rispetto ad altri stranieri che, altrimenti, si troverebbero in una situazione analoga con riguardo al percepimento di prestazioni sociali, si fonda esclusivamente sullo status migratorio. La possibilità di operare una comparazione tra i beneficiari di protezione internazionale e gli altri cittadini stranieri non viene meno per il fatto che l'AufenthG subordina l'ammissione di questi ultimi al possesso di mezzi sufficienti, né per il fatto che differenti sono i motivi che giustificano il loro soggiorno [44]. Basti segnalare che, in proposito, è l'articolo 33 della direttiva, in conformità con l'articolo 26 della Convenzione di Ginevra, a stabilire che il termine di paragone è costituito da altri soggetti soggiornanti regolarmente, cittadini di Stati terzi [45].

75. Non mi sembra dubbio che la caratterizzazione dello status giuridico dei migranti rientri tra i motivi illeciti di discriminazione. Da un lato, benché l'articolo 21 della Carta non menzioni espressamente tale motivo tra quelli vietati «in particolare», è pacifico che l'elenco contenuto in tale disposizione non ha carattere esaustivo. D'altro lato, e in modo complementare, il riconoscimento

42 — Sentenza Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350), punto 43 e la giurisprudenza ivi citata.

43 — Sentenza Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Commissione (C-550/07 P, EU:C:2010:512), punto 55 e la giurisprudenza ivi citata.

44 — V., al riguardo, Bank, R., «Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie», in R. Hofmann e T. Löhr, (a cura di), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, pagg. da 169 a 181, specialmente pag. 174. A termini dell'articolo 6 della Convenzione di Ginevra, «l'espressione "nelle stesse circostanze" implica che tutte le condizioni (in particolare quelle relative alla durata ed alle condizioni per il soggiorno e la residenza) che l'interessato dovrebbe adempiere, se non fosse rifugiato, per poter esercitare determinati diritti, devono da lui essere soddisfatte, ad eccezione di quelle condizioni che per la loro natura non possono essere adempiute da un rifugiato».

45 — Tale nozione, che non viene definita nella direttiva, comprende ogni persona che non sia un cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e che, a sua volta, soddisfi le condizioni necessarie per soggiornare in uno Stato membro. Si può ritenere che il riferimento generico agli altri residenti regolari alluda agli stranieri assoggettati al regime generale, il cui soggiorno non è basato su motivi eccezionali o legati alla protezione internazionale.

dello status giuridico dei migranti come motivo illecito di discriminazione discende da un'interpretazione dell'articolo 21 della Carta in conformità all'articolo 14 della CEDU, interpretazione che risulta obbligata, nei limiti in cui le due disposizioni coincidono [46]. Ed infatti la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che lo status del migrante è una delle categorie comprese nella nozione di «altra condizione», di cui all'articolo 14 della CEDU [47].

76. D'altra parte, il fatto che la situazione dei beneficiari di protezione internazionale sia priva dell'elemento di libera scelta personale che risulta presente in relazione ad altri tipi di status migratorio ha come conseguenza che unicamente motivi assai importanti possono essere addotti per giustificare una differenza di trattamento, il che implica l'applicazione di un rigido criterio valutativo nell'esame della proporzionalità [48].

77. Un'interpretazione dell'articolo 21 della Carta alla luce dell'articolo 14 della CEDU si rende necessaria, dal momento che la differenza di trattamento in questione opera specificamente nell'ambito di applicazione di uno dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione, segnatamente quello di circolare liberamente all'interno di uno Stato, sancito dall'articolo 2 del Protocollo n. 4 annesso alla CEDU. Come ho già indicato nel paragrafo 46 delle presenti conclusioni, tale diritto rientra indubbiamente tra i diritti fondamentali dell'Unione in quanto principio generale.

78. È pur vero che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato il diritto di circolare liberamente all'interno di uno Stato nel senso che, riguardando soltanto le persone legalmente residenti, non si applica agli stranieri che violano le condizioni cui è subordinato il loro ingresso nello Stato in questione, tra le quali può rientrare una condizione relativa alla validità territoriale di un permesso di soggiorno [49]. Tuttavia, è necessario precisare l'esatto significato di tale giurisprudenza al momento di determinare il contenuto del diritto fondamentale di circolare liberamente all'interno di uno Stato quale principio generale di diritto dell'Unione.

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

80. Infine, prova dell'assenza del carattere provvisorio dello status di protezione sussidiaria è il fatto che l'ambito di applicazione della direttiva 2003/109 è stato ampliato allo scopo di rendere accessibile lo status di residenti di lungo periodo a tutti i beneficiari di protezione internazionale [50].

81. Premesse tali considerazioni, ritengo opportuno ricordare, seguendo la consolidata giurisprudenza della Corte, e conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, che una differenza di trattamento è giustificata unicamente se si fonda «su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi» [51].

46 — Secondo il testo delle Spiegazioni relative alla Carta, articolo 21.

47 — V. Corte eur. D.U., sentenze Ponomaryovi c. Bulgaria del 21 giugno 2011, n. 5335/05, e in particolare, Bah c. Regno Unito del 27 settembre 2011, n. 56328/07.

48 — V. Corte eur. D.U., sentenza Bah c. Regno Unito, cit. supra, § 48.

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

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

51 — Sentenza Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350), punto 43.

82. La condizione relativa all'obbligo di risiedere in un determinato luogo trova il suo fondamento giuridico, in primo luogo, nell'articolo 12, paragrafo 2, seconda frase, dell'AufenthG, in merito al quale la circolare del 2009 delimita l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione [52].

83. Analogamente, nell'ambito del potere discrezionale di cui, al riguardo, dispongono gli Stati membri nella valutazione delle misure necessarie per perseguire obiettivi di diversa natura, i due obiettivi espressamente enunciati nella circolare del 2009 – ossia evitare oneri di bilancio sproporzionati a carico di determinati Länder e comuni, nonché evitare il formarsi di aree socialmente a rischio con i conseguenti effetti negativi dal punto di vista dell'integrazione – costituiscono, di per sé, sia l'uno che l'altro, obiettivi legittimi. In particolare, la promozione dell'integrazione è anche uno degli obiettivi espressamente riconosciuti dalla stessa direttiva, stabilendo, al considerando 41, che, «[a]ffinché i beneficiari di protezione internazionale possano far valere effettivamente i diritti e i benefici sanciti dalla presente direttiva, è necessario tenere conto delle loro particolari esigenze e degli specifici problemi di integrazione cui devono far fronte».

84. Alla luce di quanto precede, nel valutare se la differenza di trattamento sia, inoltre, proporzionata in rapporto a tali obiettivi legittimi, si impongono alcune considerazioni specifiche, già proiettate su ciascuna delle giustificazioni proposte, rispettivamente, nella seconda e nella terza questione pregiudiziale.

b) Sull'obbligo di residenza a carico dei beneficiari di protezione sussidiaria giustificato da motivi di ripartizione territoriale degli oneri delle prestazioni sociali (seconda questione pregiudiziale)

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

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

87. A ciò però si aggiunge il fatto che una misura con tali caratteristiche, la quale per principio si applica esclusivamente ai beneficiari di protezione sussidiaria, e non ai rifugiati che percepiscono prestazioni sociali dello stesso tipo, difficilmente può soddisfare il criterio dell'adeguatezza rispetto all'obiettivo perseguito. Difatti, non è stato stabilito in che misura possa essere raggiunto un corretto equilibrio nella ripartizione territoriale degli oneri delle prestazioni sociali laddove detto obbligo di residenza venga imposto, per tale ragione, unicamente nei confronti dei beneficiari di protezione sussidiaria e non anche dei rifugiati.

52 — Sull'interazione tra le circolari amministrative che delimitano il potere discrezionale dell'amministrazione e i requisiti relativi alla «qualità della legge», precisamente quando esse pongono rimedio alla vaghezza della legge sulla cui base sono state approvate, v., per esempio, Corte eur. D.U., sentenza Silver e a. c. Regno Unito del 25 marzo 1983, n. 5947/72, § 88. La circolare del 2009 è accessibile al pubblico. Nella sentenza Spacek s.r.o. c. Repubblica ceca del 9 novembre 1999, n. 26449/95, § 57, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che la Convenzione non specifica il modo di pubblicazione di tali atti. Sulla questione dei limiti previsti dalla legge mi sono già ampiamente soffermato nelle mie conclusioni nella causa Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255), paragrafi 88 e segg.

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

89. La Corte si è pronunciata in varie occasioni in merito allo status della protezione sussidiaria così come era configurato nella direttiva 2004/83, antecedente normativo della direttiva 2011/95, osservando che «la direttiva [2004/83], nell'ambito del concetto di "protezione internazionale", disciplina due regimi distinti di protezione, vale a dire, da un lato, lo status di rifugiato, e, dall'altro, lo status conferito dalla protezione sussidiaria, in quanto l'art. 2, lett. e), della direttiva dichiara che la persona ammissibile alla protezione sussidiaria è chi "non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato"» [53]. Al riguardo, la Corte ha dichiarato che «la protezione sussidiaria prevista dalla direttiva 2004/83 costituisce un complemento alla protezione dei rifugiati sancita dalla Convenzione di Ginevra» [54], e che «lo status di rifugiato offre una protezione più ampia rispetto a quella conferita dalla protezione sussidiaria» [55]. Ciò del resto si desume anche dall'enunciato dell'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva, nel senso che le disposizioni del capo VII della direttiva medesima non pregiudicano i diritti stabiliti dalla Convenzione di Ginevra.

90. Tenuto conto di tutte le precedenti considerazioni, e ammettendo che la protezione sussidiaria mantenga, come istituto specifico, una certa autonomia, assume particolare rilievo la volontà espressa del legislatore dell'Unione di procedere verso l'unificazione dei due status. Infatti, l'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 dichiara specificamente che tutti i diritti riconosciuti nel capo VII della direttiva si applicano indistintamente ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria, salvo disposizione contraria, stabilendo quindi la parità di trattamento quale regola generale [56]. In tal modo, la direttiva esprime la chiara intenzione del legislatore di stabilire uno status uniforme per i beneficiari della protezione internazionale, disponendo che ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria «dovrebbero essere riconosciuti gli stessi diritti e gli stessi benefici di cui godono i rifugiati ai sensi della presente direttiva, alle stesse condizioni di ammissibilità», fatte salve «le deroghe necessarie e oggettivamente giustificate» [57].

91. Orbene, tali deroghe sono state espressamente disciplinate dal legislatore dell'Unione allorché, nelle pertinenti disposizioni del capo VII della direttiva, ha enunciato i casi specifici in cui è ammessa una differenza di trattamento.

92. Non si deve neppure dimenticare che, diversamente dalla direttiva che l'ha preceduta, la direttiva 2011/95 – come ha posto in rilievo l'avvocato generale Bot [58] – ha rimosso una gran parte delle differenze esistenti tra i diritti riconosciuti ai rifugiati e quelli riconosciuti ai beneficiari di protezione sussidiaria, le quali continuano a sussistere, a titolo eccezionale, soltanto in materia di permessi di soggiorno e documenti di viaggio e per quanto concerne l'assistenza sociale.

53 — Sentenza Salahadin Abdulla e a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105), punto 78.

54 — Sentenza N. (C-604/12, EU:C:2014:302), punto 32.

55 — Ibidem (punto 34).

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

57 — Considerando 39 della direttiva 2011/95.

58 — Conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2167), nota 11, e nella causa M'Bdoj (C-542/13, EU:C:2014:2113), nota 9. Tale tendenza alla soppressione delle differenze tra i due status è evidente anche nella direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU L 180, pag. 60). V. il paragrafo 46 delle conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa N. (C-604/12, EU:C:2013:714).

93. Di conseguenza, il contenuto delle disposizioni della direttiva che stabiliscono diritti senza distinzioni di sorta non può venire nuovamente scomposto in funzione della circostanza che i beneficiari di protezione internazionale ricadano o meno nella sfera di applicazione della Convenzione di Ginevra. Infatti, l'esigenza di un'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione e il principio della certezza del diritto richiedono che ad un articolo venga data un'interpretazione identica in relazione ai titolari dei diritti enunciati dal capo VII della direttiva, ogni volta che le pertinenti disposizioni non prevedano alcuna distinzione. In ultima analisi, non si può ignorare che lo stesso articolo 78 TFUE stabilisce che l'Unione sviluppa «una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea», che deve «essere conforme» alla Convenzione di Ginevra, riconoscendo quindi il ruolo di quest'ultima come standard comune di riferimento [59].

94. Ciò detto, rimane da segnalare che l'articolo 33 della direttiva 2011/95, diversamente dall'articolo 29 della stessa, non opera differenze nel trattamento conferito ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria, riferendosi in generale ai «beneficiari di protezione internazionale» quali titolari del diritto ivi contemplato.

95. Per concludere, ritengo che si debba rispondere alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che un obbligo relativo al luogo di residenza a carico di persone titolari dello status di protezione sussidiaria, come quello imposto dalla normativa oggetto dei procedimenti principali, basato sull'obiettivo di garantire un'adeguata ripartizione territoriale degli oneri delle prestazioni sociali, non è compatibile con l'articolo 33 della direttiva 2011/95.

c) Sull'obbligo di residenza per i beneficiari di protezione sussidiaria giustificato da motivi di politica migratoria e dell'integrazione (terza questione pregiudiziale)

96. Nel valutare, sotto il profilo sostanziale, la proporzionalità di una restrizione come quella in esame rispetto al diritto di circolare liberamente all'interno di uno Stato, potrebbero ammettersi senza difficoltà – nell'ottica di un'eventuale giustificazione basata su esigenze imperative di politica migratoria e dell'integrazione – tanto l'adeguatezza dell'obbligo di residenza rispetto al fine perseguito, quanto la difficoltà di evitare la concentrazione di beneficiari di protezione internazionale mediante misure meno restrittive. In proposito, spetta al giudice nazionale, che si trova in una posizione indubbiamente più favorevole per valutare la specificità del contesto sociale particolare, esaminare la disponibilità e l'adeguatezza di misure come l'incentivazione della fissazione della residenza in luoghi diversi attraverso le citate politiche di distribuzione sul territorio per mezzo dell'offerta pubblica di alloggi.

97. In ogni caso, nell'ambito dell'esame della proporzionalità in senso stretto di una misura con tali caratteristiche rispetto al contenuto sostanziale del diritto alla libertà di circolazione, spetterà al giudice del rinvio esaminare la misura controversa prendendo in considerazione, nella sua ponderazione degli interessi in gioco, l'indiscutibile importanza del diritto alla libera circolazione all'interno di uno Stato per i beneficiari di protezione sussidiaria, che è già stata sottolineata al paragrafo 70 delle presenti conclusioni.

98. Tenuto conto del peso dell'interesse individuale e della necessità di applicare uno standard rigoroso nella valutazione del principio di proporzionalità, motivi astrattamente collegati a ragioni di politica migratoria e dell'integrazione non possono bastare per giustificare una misura come l'obbligo di residenza. Soltanto motivi rilevanti, collegati a considerazioni concrete di politica migratoria e dell'integrazione potranno eventualmente giustificare l'applicazione di una misura come quella in

59 — Su tale questione, v. Hailbronner, K., e Thym, D., «Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy», in K. Hailbronner e D. Thym, op. cit., punto 9.

esame ai beneficiari di protezione sussidiaria. In particolare, motivi di tale natura potranno sussistere in circostanze specifiche in cui sia evidente la presenza di tensioni sociali, con ripercussioni sull'ordine pubblico, a causa, eventualmente, dell'alta concentrazione di beneficiari di protezione internazionale che percepiscono prestazioni sociali.

99. È altresì necessario, allorché si esamina la proporzionalità di un obbligo relativo alla residenza, prendere in considerazione la sua durata e la sua estensione territoriale, tutti elementi che dovranno ugualmente essere esaminati dal giudice nazionale. In relazione alla durata della condizione di residenza imposta, sembra difficile che una misura eccessivamente prolungata nel tempo possa risultare compatibile con i dettami del principio di proporzionalità. È altrettanto indubbia la rilevanza di una estensione territoriale del luogo eventualmente presa come riferimento per un obbligo relativo alla residenza – un comune, un distretto o, perfino, un Land.

100. Infine, e fermo restando che una limitazione del diritto alla libera circolazione come quella controversa potrebbe essere ammissibile nei termini appena esposti, anche le giustificazioni relative alla politica migratoria e dell'integrazione vanno esaminate dalla prospettiva della loro compatibilità con il principio di non discriminazione.

101. Al riguardo, l'articolo 33 della direttiva 2011/95 contiene una formulazione specifica del principio della parità di trattamento in relazione alla libertà di circolazione all'interno di uno Stato, stabilendo che tale libertà deve essere concessa «secondo le stesse modalità e restrizioni previste per altri cittadini di paesi terzi soggiornanti regolarmente nei loro territori», senza menzionare la possibilità di applicare deroghe, diversamente da altre disposizioni della direttiva.

102. La differenza di trattamento oggetto delle presenti cause deriva dal fatto che, sebbene l'articolo 12 dell'AufenthG preveda la possibilità di stabilire limitazioni territoriali alla residenza degli stranieri in generale, tali limitazioni si sono concretizzate solo attraverso la circolare del 2009 per i beneficiari di protezione internazionale.

103. Orbene, spetta al giudice nazionale stabilire se, in circostanze simili a quelle appena descritte, in cui una limitazione del diritto alla libera circolazione potrebbe essere considerata giustificata, l'ordinamento giuridico nazionale, esaminato nel suo insieme, non circoscriva la portata della restrizione in parola esclusivamente ai beneficiari di protezione internazionale.

104. D'altra parte, e a differenza di quanto si indica nell'ordinanza di rinvio, le condizioni imposte circa il luogo di residenza per ragioni di politica migratoria e dell'integrazione non trovano giustificazione, in via generale, in un'interpretazione storica dell'articolo 26 della Convenzione di Ginevra. Infatti, sebbene l'esigenza di evitare la concentrazione di rifugiati in determinate aree, in particolare quelle di frontiera, fosse stata sottolineata dai delegati di diversi Stati, il Comitato incaricato della redazione della convenzione non accolse alla fine tale possibilità [60]. Ciò dimostra il fermo impegno ad assimilare le condizioni per la libera circolazione dei rifugiati che soggiornano regolarmente nel territorio di uno Stato a quelle degli altri stranieri in generale. L'articolo 33 della direttiva 2011/95 riflette tale impegno in relazione ai beneficiari di protezione internazionale, senza dimenticare che gli Stati membri dispongono di un margine discrezionale maggiore quando si tratta di stabilire restrizioni della circolazione delle persone richiedenti tale protezione [61].

60 — V. Hathaway, J.C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, pagg. 711 e 719; Marx, R., «Article 26 – Freedom of Movement», in A. Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary, Oxford University Press*, 2011, pag. 1160; *Division of International Protection of the UNHCR, Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997.

61 — Ciò è previsto dall'articolo 7 della direttiva 2013/33, tenendo altresì presente che l'articolo 31, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra riconosce espressamente la possibilità di imporre le necessarie restrizioni alla libertà di circolazione fino a quando la situazione di un richiedente asilo non sia stata regolarizzata.

105. In conclusione, ritengo che si debba rispondere alla terza questione pregiudiziale dichiarando che un obbligo relativo al luogo di residenza a carico di persone titolari dello status di protezione sussidiaria, come quello imposto dalla normativa oggetto dei procedimenti principali, giustificato in base a ragioni di politica migratoria o dell'integrazione, è compatibile con l'articolo 33 della direttiva 2011/95, in conformità all'articolo 21 della Carta con riferimento al diritto fondamentale alla libertà di circolazione all'interno di uno Stato, soltanto nel caso in cui tali ragioni siano sufficientemente serie e siano collegate a situazioni di fatto concrete, e qualora, nel rispetto dei dettami del principio di proporzionalità, l'ordinamento nazionale, esaminato nel suo insieme, non circoscriva la portata della restrizione di cui trattasi ai soli beneficiari di protezione internazionale, aspetto questo che spetta al giudice nazionale verificare.

IV – **Conclusione**

106. Alla luce delle considerazioni che precedono ritengo che si debba rispondere alle questioni pregiudiziali sottoposte dal Bundesverwaltungsgericht dichiarando quanto segue:

«1) Una condizione dettata da uno Stato membro che imponga di stabilire la residenza in un'area geografica circoscritta costituisce una restrizione della libertà di circolazione sancita dall'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, a prescindere completamente dal fatto che il beneficiario della protezione internazionale fruisca della libertà di circolare e di soggiornare all'interno di tutto il territorio di detto Stato.

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

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