



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2021, n. 2

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato e Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).

Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea e Direttore del Centro di documentazione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna); **Silvia Marino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Francesca Ragno** (Associato di Diritto internazionale, Università di Verona); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Emanuela Pistoia** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Angela Maria Romito** (Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Isolde Quadranti (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Fascicolo 2021, n. 2

INDICE

Anna Lucia Valvo <i>Editoriale. Moda e mercato interno. Verso una nuova economia circolare</i>	1
Angela Di Stasi <i>L'(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale</i>	9
Caterina Fratea <i>Il ruolo delle euroregioni nel processo di integrazione europea: un federalismo alternativo?</i>	45
Maria Grazia Ortoleva <i>Il futuro dell'IVA e l'annosa questione delle frodi connesse al regime degli scambi intraunionali</i>	69
Gianluca Cattani, Fabio Cozzi <i>Sanzioni internazionali: la Cassazione si pronuncia per la prima volta sulla definizione di «messa a disposizione di risorsa economica»</i>	83
Approfondimenti del Master in Diritto ed economia degli scambi internazionali (accreditato dalla Commissione europea come High-Quality Customs-Specific Study Programme)	
Gianguido Calanducci <i>Le accise nel teleriscaldamento alimentato da impianti di cogenerazione</i>	99
Nicola Dimitri <i>Superare la crisi. L'unione doganale come paradigma per l'affermazione di una fiscalità europea</i>	121

L'(in)effettività dello *statuto* del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale

Angela Di Stasi*

SOMMARIO: 1. La prevista riforma della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo: considerazioni introduttive. – 2. Breve disamina dei contenuti sostanzial-procedurali della direttiva 2003/109/CE: i limiti «genetici» dell'atto e la sua «cedevolezza» rispetto alle soluzioni legislative nazionali. – 3. La frammentarietà dello *statuto* euro-nazionale del soggiornante di lungo periodo come evidenziato nelle «Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio» sull'applicazione della direttiva. – 4. Il rilevante ruolo esplicito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. – 5. (*Segue*) Cenni alla giurisprudenza più recente. – 6. La lezione della prassi applicativa e della prassi giurisprudenziale...in attesa della riforma della direttiva 2003/109/CE.

1. La prevista riforma della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo: considerazioni introduttive.

Il cd. Patto sulla migrazione e l'asilo¹ del settembre 2020 ha espressamente contemplato una revisione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo² in ragione della considerazione di

* Professore ordinario di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Salerno. Il presente studio è stato condotto nell'ambito del PRIN 2017 “*International Migrations, State, Sovereignty and Human Rights: Open Legal Issues*”, *Principal Investigator* Prof.ssa Angela Di Stasi (prot. 20174EH2MR). Si ringrazia la Dott.ssa Angela Festa per il contributo all'aggiornamento giurisprudenziale.

¹ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europea e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, Bruxelles, 23 settembre 2020, [COM\(2020\) 609 final](#). V. il numero monografico di *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 2021, n. 2, *Verso un quadro comune europeo ed una nuova governance della migrazione e dell'asilo – Towards a Common European Framework and a New Governance of Migration and Asylum* (Presentazione di A. DI STASI, Editoriale di P. PINTO DE ALBUQUERQUE, Saggi, articoli e commenti di M.C. CARTA, E. CELORIA, M. COMETTI, F. DI GIANNI, C. FRATEA, F. GAUDIOSI, L. MARIN-E. PISTOIA, D. MUSMECI, F. R. PARTIPILO, F. PERRINI, N. RUCCIA, T. RUSSO, P. SALVATI, A. SARDU, C. SCISSA, S. VILLANI), reperibile [online](#).

² [Direttiva 2003/109/CE](#) del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. In dottrina v. D. ACOSTA ARCARAZO, *The Long Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Leiden-Boston, 2011. Cfr., inoltre, E. CRESPO NAVARRO, *La Direttiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros estados residentes de larga duración y la normativa española en la materia*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2004, maggio-agosto, p. 531 ss.; S. PEERS, *Implementing equality? The Directive on long-term resident third-country nationals*, in *European Law Review*, 2004, p. 437 ss.; A. DI STASI, *Verso uno “statuto” euro-nazionale del cd. immigrato di lungo*

siffatto atto come «attualmente sottoutilizzato» e comunque non idoneo a conferire un diritto *effettivo* alla mobilità all'interno dell'Unione Europea³ mentre, nel cronoprogramma allegato al citato Patto, ne è stata calendarizzata tale revisione per il quarto trimestre 2021.

Tale percorso riformatore si inserisce nel più ampio quadro dell'azione dell'UE per «attrarre competenze e talenti» e dunque, come risulta indicato nel Patto, concretizza l'intenzione della Commissione di «proporre un pacchetto sulle competenze e i talenti, compresa una revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo⁴».

periodo, in U. LEANZA (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno*, Atti IX Convegno SIDI, Napoli, pp. 451-462; S. BOELAERT-SUOMINEN, *Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: five paces forward and possibly three paces back*, in *Common Market Law Review*, 2005, pp. 1011-1052; S. CARRERA, "Integration" as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU, in *CEPS Working Document*, marzo 2005, p. 219; L. HALLESKOV, *The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?*, in *European Journal of Migration Law*, 2005, pp. 181-201; J. HANDOLL, *The Long-term Resident Directive*, in J. Y. CARLIER, P. DE BRUYCKER (under the supervision of), *Immigration and Asylum Law of the EU: Current Debates*, Bruxelles, 2005, pp. 144-160; L. MANCA, *Lo status dei cittadini di Paesi terzi residenti di lungo periodo nell'Europa allargata: problemi e prospettive*, in M.R. SAULLE, L. MANCA (a cura di), *L'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Europa allargata*, Napoli, 2006, pp. 27-38; K. GROENENDIJK, *The Long-Term Resident Directive, Denizenship and Integration*, in A. BALDACCINI, E. GUILD, H. TONER (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford-Portland, 2007; J. HANDOLL, *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third country nationals who are long term resident*, in K. HAILBRONNER (ed.), *EU immigration and Asylum Law*, München-Oxford-Baden-Baden, 2010, p. 589 ss.; A. DI STASI, *Cittadinanza e altri status personali nello spazio europeo dei diritti fondamentali: a proposito dell'implementazione della direttiva 2003/109 relativa ai cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, in M.C. BARUFFI, I. QUADRANTI, *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Napoli, 2012 pp. 31-64; A. DI STASI, R. PALLADINO, *La perdurante frammentarietà dello "statuto" europeo del soggiornante di lungo periodo tra integrazione dei mercati ed integrazione politico-sociale*, in *Studi sull'integrazione europea*, vol. 2-3, pp. 375-409; K. GROENENDIJK, cap. X, in S. PEERS ET AL., *EU Immigration and Asylum Law: Texts and Commentary*, vol. 2, II ed., Leiden, 2012; D. ACOSTA ARCARAZO, *Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership*, in *European Law Journal*, 2015, n. 2, p. 200 ss.; P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli "stranieri lungo soggiornanti" fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI, (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 33 ss.; A. DI STASI, *La "sfida" dell'integrazione dei soggiornanti di lungo periodo nella giurisprudenza della Corte di giustizia ed in quella delle Corti italiane*, in L. PANELLA (cur.), *Le sfide dell'Unione europea a 60 anni della Conferenza di Messina*, Napoli, 2016, pp. 291-314; A. PITRONE, *Regimi speciali in ragione del legame territoriale: La disciplina dell'ingresso e del soggiorno di cittadini di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo*, in A. PITRONE, *Regimi speciali in ragione di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea*, Napoli, 2018, pp. 95-120; ID., *Lo status giuridico del lungo soggiornante: i limiti della direttiva 2003/109/CE*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2020, pp. 491-506; D. THYM, *Long Term Residents Directive 2003/109/EC*, in D. THYM, K. KAILBRONNER (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, III ed., München-Oxford-Baden-Baden, 2022, p. 540 ss.

³ V. p. 29 del Patto sulla migrazione e l'asilo.

⁴ «...e una revisione della direttiva sul permesso unico nonché definire le opzioni per la costituzione di un bacino di talenti nell'UE». In tale contesto si segnala, anche per i plurimi elementi di collegamento con la direttiva 109/2003/CE (v. in particolare parr. 51 e 52 dei Consideranda), la recente entrata in vigore della [Direttiva \(UE\) 2021/1883](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio.

Orbene nella proposta di regolamento COM(2020)610 è stata prevista una modifica della direttiva 2003/109/CE che, allo stato, si sostanzia in due previsioni: da un lato la riduzione a tre anni di soggiorno legale ed ininterrotto quale segmento temporale necessario all'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo; dall'altro l'assimilazione delle condizioni per il conferimento di tale *status* sia per i beneficiari di protezione internazionale che per gli altri cittadini di paesi terzi⁵.

La revisione della direttiva 2003/109/CE affonda la sua ragion d'essere nella messa alla prova dell'*implementation* di un atto di diritto derivato dell'UE che guarda alla migrazione legale come opportunità laddove è ormai fuori discussione il potenziale rappresentato dai lavoratori di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo nel colmare le lacune riguardanti una serie di figure professionali comprese quelle necessarie a rispondere ai bisogni determinati dal Covid⁶.

Proprio la crisi economica-sociale seguita alla pandemia può costituire un fattore idoneo a conferire nuovi significati alla consolidata esigenza di una corretta regolamentazione della migrazione legale con la messa a punto di strumenti normativi atti a superare le incoerenze evidenziate, *inter alia*, nell'applicazione della direttiva 2003/109/CE, prodotto – come si vedrà – della difficile sintesi di spinte di segno opposto di derivazione europea e di derivazione nazionale.

In un quadro di riferimento composito – che connota in generale la complessiva disciplina delle migrazioni e che non ha registrato elementi di significativa semplificazione nel corso del tempo⁷ – si è inserita dunque prima l'adozione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, poi la sua modifica con riferimento all'ambito di applicazione soggettivo esteso ai beneficiari di protezione internazionale (direttiva 2011/51/UE dell'11 maggio 2011⁸) e, infine, l'ulteriore percorso *in fieri* di sua revisione, come emerge nella menzionata proposta di regolamento COM(2020)610 e come risultava indicato nel Patto sulla migrazione e l'asilo.

⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE)XXX/XXX (Fondo Asilo e migrazione), Bruxelles, 23 settembre 2020, [COM\(2020\)610 final](#), 2020/0279(COD). Risalgono a febbraio e marzo 2021 i pareri del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento che modifica la direttiva 2003/109 (reperibile [online](#)) e del Comitato europeo delle regioni (reperibile [online](#)).

⁶ V. pp. 27 e 28 del Patto sulla migrazione e l'asilo.

⁷ Si rinvia per tutti, da ultimo, a A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di Diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021.

⁸ [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. Il riferimento (come prevede la lett. *f* dell'art. 2 della direttiva modificata) è alla protezione internazionale quale definita all'art. 2 lett. *a* della [direttiva 2004/83/CE](#) del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altamente bisognosa di protezione internazionale nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Il presente studio si propone di analizzare le ragioni giustificatrici su cui si fonda il processo revisionista della direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo alla luce delle criticità applicative evidenziate nelle due «Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio» rese pubbliche in data 28 settembre 2011 e 29 marzo 2019⁹ nonché della significativa giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia.

La configurazione di un diritto effettivo alla mobilità all'interno dell'UE attraverso il perfezionamento dei contenuti dello *status* di soggiornante di lungo periodo e, in particolare, mediante il rafforzamento del diritto di chi vi rientra di spostarsi e lavorare in altri Stati membri muove dalla consapevolezza che la parabola evolutiva connotante uno *status* parzialmente assimilabile allo *status civitatis* – quale costituisce quello dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo – non risulta indifferente rispetto agli effetti di crisi economico-sociali-sanitarie verificatesi all'interno dell'Unione europea e dei suoi Stati membri¹⁰.

2. Breve disamina dei contenuti sostanzial-procedurali della direttiva 2003/109: i limiti «genetici» dell'atto e la sua «cedevolezza» rispetto alle legislazioni nazionali.

Strumento di ravvicinamento e di (*soft*) armonizzazione delle legislazioni nazionali attraverso la predisposizione di una disciplina uniforme delle condizioni sostanziali e procedurali¹¹, la direttiva 2003/109/CE risultava espressione di quel *volet* positivo dell'azione dell'Unione europea in materia di immigrazione¹² che, sia pure nel

⁹ V. le Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, [COM\(2011\) 585 def.](#) del 28 settembre 2011 e [COM \(2019\) 161 def.](#) del 29 marzo 2019 adottate in risposta all'obbligo previsto dall'art. 24 della stessa.

¹⁰ V. R. CAFARI PANICO, *L'affievolimento dei diritti nella crisi economica e politica dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, n. 2, pp. 289-316.

¹¹ In linea con la corretta operatività del principio di sussidiarietà e proporzionalità richiamati nel 24° 'considerando' della stessa.

¹² Tale atto rappresenta, invero, il prodotto normativo di un'attenzione costante dedicata dalle istituzioni comunitarie (ora dell'Unione), nella linea già definita nel Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999 (in particolare ai numeri 18 e 21 delle Conclusioni della Presidenza), al ravvicinamento dello *status* dei cittadini dei paesi terzi rispetto a quello dei cittadini degli Stati membri nonché alla garanzia di un *corpus* di diritti uniformi e quanto più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione europea (come viene richiamato nel 2° 'considerando' direttiva). V. in <http://www.europarl.europa.eu>. A titolo esemplificativo (e non esaustivo) il n. 21 delle Conclusioni della Presidenza di Tampere annoverava tra i diritti uniformi – il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE – da garantire: «il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno. Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono».

perdurante iato sicurezza *versus* integrazione¹³, ravvisa nell'integrazione dell'immigrato un mezzo per il conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea¹⁴.

Essa, in vigore dal 23 gennaio 2004¹⁵, è stata frutto di un Progetto della Commissione¹⁶ che ha dovuto registrare molteplici ridimensionamenti nel decorso di un lungo intervallo temporale intercorrente tra la fase della presentazione e quella dell'approvazione.

Come è noto, nel quadro della spiccata internazionalizzazione delle comunità nazionali anche per effetto delle conseguenze dei flussi migratori, gli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea assicurano in genere un trattamento giuridico di *favor* per i cittadini di Paesi terzi soggiornanti nel loro territorio da tempo prolungato, parametrato alla durata e all'intensità del collegamento con il Paese di accoglienza. Il grado di stabilità e lo speciale radicamento – che contrassegnano il legame tra il cittadino di un Paese terzo e lo Stato ospitante¹⁷ – nel determinare la progressiva attenuazione dei connotati di alterità rispetto ad esso ed alla comunità sottostante, tendono a tradursi all'interno degli ordinamenti dei Paesi UE in una diversa

¹³ Basti citare, *inter alia*, il Programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo il 30 novembre - 1 dicembre 2009, e il relativo Piano di azione che sembra privilegiare, a differenza del Programma dell'Aja, una filosofia «securitaria» e in generale l'approccio permanentemente di tipo emergenziale che ha contraddistinto in prevalenza l'azione delle istituzioni europee. V. per tutti, A. DI STASI, L. KALB (a cura di), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, Napoli, 2013 e G. NESI (a cura di), *Migrazioni e Diritto Internazionale: Verso il superamento dell'emergenza?*, Atti del XXII Convegno SIDI, Trento 8-9 giugno 2017, Napoli, 2018.

¹⁴ Deponeva in tal senso già l'adozione della risoluzione del Consiglio del 4 marzo 1996 (GUCE C 80, 18 marzo 1996) sia pure nei limiti del valore giuridico di tale atto. Sempre con specifico riferimento alla condizione degli immigrati di lungo periodo è noto che, già nella sua Comunicazione del 22 novembre 2000 (Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Una politica comunitaria in materia di immigrazione*, [COM\(2000\)757 def.](#), punto 3.5.), la Commissione avesse fatto riferimento ad un concetto di *civic citizenship* come garanzia di determinati diritti fondamentali, correlati a determinati obblighi. Non manca invero chi sottolinea come la direttiva 2003/109/CE non centri in pieno l'obiettivo delle Conclusioni di Tampere. V. G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006, in particolare p. 184.

¹⁵ Essa rappresenta il frutto dell'autonomia normativa del Consiglio, individuando la sua base giuridica nell'allora art. 63, punti 3 e 4, TCE.

¹⁶ Proposta di direttiva della Commissione relativa allo *status* di cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, [COM\(2001\)127 def.](#), Bruxelles, 13 marzo 2001, p. 79. In dottrina v. T. KOSTAKOPOULOU, *Long-term resident third country nationals in the European Union: normative expectations and institutional openings*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2002, p. 443 ss.

¹⁷ Sulla necessità di realizzare azioni, da parte dell'Unione europea, a vantaggio anche del cittadino extra-comunitario che valorizzino «elementi diversi dal dato formale della cittadinanza quali la residenza, il lavoro, l'inserimento sociale» v. *Introduzione* a M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, p. XIII. Sulla diversa graduazione dei diritti attribuiti in ragione del differente grado di «stabilità» nel territorio dello Stato ospitante v. S. ANGIOI, *Cittadino, straniero e immigrato: evoluzione del concetto e del rapporto di cittadinanza tra norme internazionali e diritto interno*, in *La Comunità internazionale*, 2002, pp. 183-221. Sulla definizione di soggiorno legale, ai fini del computo del periodo minimo di stanzialità, ai sensi della [direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, v. Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2011, [cause riunite C-424/10 e 425/10](#), *Ziolkowski e Szeja c. Germania*, ECLI:EU:C:2011:866.

«graduazione» dei diritti attribuiti al soggiornante di lungo periodo rispetto all'immigrato *tout court*.

Quale prevedibile riflesso della ineludibile competenza statale in materia di regole definitorie della cittadinanza¹⁸ si è registrata, nondimeno, la parziale differenziazione delle soluzioni legislative nazionali e delle tutele apprestate negli ordinamenti degli Stati dell'Unione europea anche come logica conseguenza della operatività di diversi criteri nazionali di acquisizione o perdita di tale *status* personale, nonché della determinazione ed ampiezza dei diritti riconosciuti¹⁹.

È risaputo che, nel diritto primario, l'art. 79, par. 4, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) risulta diretto a favorire, in omaggio a un concetto di equità, l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel territorio degli Stati membri. Esso appresta la base giuridica per lo sviluppo di azioni concertate mediante il ricorso alla procedura legislativa ordinaria²⁰ laddove deliberatamente esclude «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

La direttiva 2003/109/CE risulta finalizzata al raggiungimento di un duplice obiettivo: da un lato, l'armonizzazione degli «statuti» nazionali predisposti dagli ordinamenti degli Stati membri a favore dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e, dall'altro, il riconoscimento di una sorta di «diritto allo stabilimento» nel territorio di uno Stato terzo per i residenti di lungo periodo in altro Stato (art. 1, lettere *a* e *b*). Proprio il conseguimento di questa duplice finalità ha comportato una più adeguata considerazione del *principle of progressive inclusion* facendo di tale direttiva un atto

¹⁸ La Corte di giustizia ha costantemente affermato che «la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro». V., *ex multis*, sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 1992, [causa C-369/90, Micheletti](#), ECLI:EU:C:1992:295, punto 10 e sentenza della Corte di giustizia del 19 ottobre 2004, [causa C-200/02, Man Lavette Chen, Kunqian Catherine Zhu c. Secretary of State for the Home Department](#), ECLI:EU:C:2004:639, punto 37. In Italia la legge regolatrice della cittadinanza è, come noto, quella del 5 febbraio 1992, n. 91 «Nuove norme sulla cittadinanza», pubblicata in *GU* n. 38 del 15 febbraio 1992. Essa è completata dal Regolamento di esecuzione (DPR 12 ottobre 1993 n. 572, pubblicato in *GU* n. 2 del 4 gennaio 1994) ed è stata modificata ed integrata, fra l'altro, dalla legge del 15 giugno 2009, n. 94 «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica», pubblicata in *GU* n. 170 del 24 luglio 2009. Va segnalato, di fronte alla perdurante difficoltà di riformare la legge in materia di cittadinanza, l'intervento ministeriale, con direttiva del Ministero dell'interno del 7 marzo 2012, teso ad attribuire (a partire dal 1° giugno 2012) ai Prefetti, titolari delle Prefetture-Uffici territoriali di Governo della provincia di residenza del richiedente, il potere di concessione della cittadinanza italiana *iure matrimonii*. V. per tutti L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel Diritto Internazionale*, Napoli, 2009, cap. II.

¹⁹ In tale quadro di riferimento si può intendere l'invito rivolto agli Stati europei, contenuto nella Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2009 sui problemi e le prospettive concernenti la cittadinanza europea, «a riesaminare le loro leggi sulla cittadinanza e ad esplorare la possibilità di rendere più agevole per i cittadini non nazionali l'acquisizione della cittadinanza e il godimento dei pieni diritti».

²⁰ Definite testualmente quali «misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio». La disposizione citata si inquadra nell'alveo dello sviluppo, da parte dell'Unione europea, di «Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione» (Titolo V TFUE, capo II) dell'art. 63 TCE che aveva costituito la base giuridica per l'adozione della direttiva 2003/109.

espressivo di un riorientamento delle stesse priorità informanti il diritto europeo delle migrazioni²¹.

La direttiva (art. 8) distingue tra lo *status* di soggiornante di lungo periodo (SLP) che è permanente (salvo i casi di revoca) e il permesso di soggiorno che è valido per 5 anni (salvo rinnovi). Quanto alle modalità riguardanti la forma del permesso di soggiorno esse sono state modificate dal Regolamento n. 380/2008/CE del Consiglio che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Stati terzi²².

La verifica dei contenuti del Progetto originario di direttiva, come si anticipava largamente dissimile rispetto al testo approvato, testimonia le difficoltà nel coagulare il consenso degli Stati intorno a proposte della Commissione ritenute potenzialmente lesive della sovranità nazionale e, pertanto, oggetto di forti temperamenti. In generale lo testimoniano, all'interno della direttiva 2003/109, il ricorso alle c.d. *may provisions*. Esse trasformano gli obblighi statuali in mere facoltà: una sorta di clausole abilitative o autorizzatorie espressione di quel parallelismo delle competenze delle istituzioni dell'Unione europea rispetto a quelle degli Stati membri, nonché di quella parziale cedevolezza del diritto dell'Unione rispetto alla normativa statale intesa, in questo caso, anche come possibilità di beneficiare di disposizioni nazionali più favorevoli. Ma lo conferma, altresì, anche il frequente utilizzo delle c.d. clausole di *stand still*, intese a cristallizzare, con specifico riferimento al momento dell'approvazione dell'atto in esame, la possibilità di mantenere disposizioni difformi dalla *ratio* ispiratrice della direttiva, se presenti negli ordinamenti nazionali e di limitare il ricorso alle deroghe²³.

La direttiva 2003/109/CE si applica in senso orizzontale, ai sensi dell'art. 3, a tutti i cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nel territorio di uno Stato membro, indipendentemente dai motivi che ne hanno giustificato l'ingresso. Le originarie restrizioni all'ambito di applicazione personale, previste nel n. 2 della stessa norma, risultano temperate, come si anticipava, con riferimento ai beneficiari di protezione internazionale per effetto della sopravvenienza della direttiva 2011/51/UE.

²¹ Per una lettura in questa direzione della direttiva 2003/109 (e di altri atti di diritto derivato successivi) v. A. FARAHAT, "We want you! But..." *Recruiting Migrants and Encouraging Transnational Migration Through Progressive Inclusion*, in *European Law Journal*, 2009, pp. 700-718. Essa postula un parziale superamento di quello che è stato definito *principle of congruence between a states' territory, authority and citizenry*.

²² [Regolamento \(CE\) n. 380/2008](#) del Consiglio, del 18 aprile 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi.

²³ Trattasi di clausole che, secondo alcuni, ridurrebbero le direttive al minimo comune denominatore delle risposte normative nazionali in materia, come sottolinea con riferimento ad un complesso di direttive o proposte di direttive in materia di immigrazione ed asilo, S. FERRAIOLO, *Immigrazione, asilo, accoglienza: gli effetti pratici del vento di Tampere*, in *Diritto e giustizia*, 22 maggio 2004, p. 54 ss., in particolare p. 56. Vero è che il 23° 'considerando' della direttiva 2003/109 e la previsione di cui all'art. 15 n. 3 prevedono che tali misure non debbano costituire un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi di tale atto.

L'obiettivo perseguito dall'atto in esame si sostanzia nell'uniformazione delle modalità di acquisizione di uno *status* contrassegnato dal carattere della permanenza con una validità quinquennale e la possibilità di rinnovo automatico, su domanda, alla scadenza. Si tratta dello *status* di soggiornante di lungo periodo (ai sensi dell'art. 7) cui si riconnette, oltre ad una tutela rafforzata contro l'espulsione²⁴, l'equiparazione con il trattamento spettante ai cittadini nazionali per quanto attiene ad un complesso di diritti economico-sociali²⁵. Essi sono indicati nell'art. 11 dalle lettere *a-h*, con un elenco che non va considerato, peraltro, lista chiusa²⁶.

Sul piano procedurale l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo è legata all'impulso della parte interessata che presenta domanda alle autorità nazionali competenti, unitamente alla produzione della documentazione comprovante l'esistenza dei requisiti previsti (art. 7 n. 1²⁷). La prima condizione è di carattere temporale tenuto conto che il cittadino dello Stato terzo deve vantare la permanenza legale ed ininterrotta sul territorio del Paese ospitante con riferimento ai cinque anni immediatamente antecedenti alla presentazione della domanda. La sussistenza di siffatto requisito viene valutata, peraltro, sulla base di una certa flessibilità così da contemperare anche allontanamenti temporanei dal territorio (non superiori a sei mesi consecutivi e che non superino in totale i dieci mesi nei cinque anni) o dovuti a motivi particolari previsti dalla legislazione di ciascuno Stato membro²⁸.

Costituiscono ulteriori condizioni (o pre-condizioni) per l'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo, ai sensi dell'art. 5, la sussistenza di «risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento dell'immigrato e dei suoi familiari (lett. *a*)», con la possibilità di prescindere dall'attualità della condizione lavorativa, nonché la sottoscrizione di «un'assicurazione malattia contro tutti i rischi solitamente coperti per i propri cittadini nello Stato ospitante» (lett. *b*) così che lo straniero non determini un onere per lo Stato. Ad essi si aggiunge, come prevede l'art. 7, la prova della disponibilità di un alloggio adeguato.

²⁴ Già il 16° 'considerando' della direttiva affermava che «il soggiornante di lungo periodo dovrebbe godere di una tutela rafforzata contro l'espulsione. Tale protezione è fondata sui criteri fissati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo».

²⁵ Con riferimento all'accesso ad attività lavorativa subordinata o autonoma, a condizione che non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonché alle condizioni di accesso e di lavoro, all'accesso all'istruzione e al riconoscimento dei diplomi ed altri titoli professionali, alla protezione sociale, alle agevolazioni fiscali, all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, alla libertà di circolazione e alla libera circolazione su tutto il territorio nazionale.

²⁶ In due sensi: da un lato, per la possibilità degli Stati membri di concedere l'accesso ad altre prestazioni nei settori indicati; dall'altro, di attribuire, da parte degli stessi Stati, la parità di trattamento in settori non contemplati. Di converso i nn. 2, 3, 4 dello stesso articolo prevedono la possibilità di definire una serie di limiti al godimento dei citati diritti.

²⁷ Tra chi ha sottolineato l'importanza di tali previsioni v. S. CARRERA, *In Search of Perfect Citizen? The Intersection between Integration Immigration and Nationality in the EU*, Leiden, 2009, in particolare p. 190.

²⁸ L'art. 4, nn. 2 e 3, definisce le modalità di calcolo della durata del soggiorno.

L'insieme dei requisiti materiali e procedurali necessari ai fini dell'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo annovera la previsione, contenuta nello stesso art. 5, della possibilità per gli Stati membri di «esigere il soddisfacimento delle condizioni di integrazione conformemente alle legislazioni nazionali». La formula utilizzata, per quanto in linea con quanto previsto anche nella direttiva del Consiglio 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare²⁹, conferma, nella sua genericità, il già menzionato carattere «cedevole» dell'atto in esame nella misura in cui contempera la facoltà degli Stati di eventuale richiesta di un complesso di ulteriori requisiti³⁰.

L'art. 6, tra le cause ostative di carattere personale, richiama le ragioni di ordine pubblico o pubblica sicurezza che assurgono, peraltro, (tra le altre) anche a fattore di revoca dello *status* acquisito in ragione dell'inaffidabilità del beneficiario (art. 9, n. 1, lett. a). Mentre nel progetto di direttiva presentato dalla Commissione l'obbligo di decisione, da parte delle autorità nazionali, in merito alla eventuale richiesta di *status* di residente di lungo periodo era circoscritto in sei mesi, il testo approvato contempla la possibilità di proroga di tale termine «in ragione di circostanze eccezionali dovute alla complessità della domanda da esaminare» (art. 7, n. 2, comma 2).

Particolarmente significativa nella direzione (auspicata ancorché, come si vedrà, non realizzata) di rendere effettivo il diritto di soggiorno (come sottolinea il Considerando n. 22) risulta, a mio avviso, la previsione, contenuta nel capo III della direttiva³¹, di una sorta di corollario inerente allo *status* di soggiornante di lungo periodo e, cioè, il «soggiorno negli altri Stati membri». Ci si riferisce alla garanzia di un *sui generis* «diritto di stabilimento» (anche se il capo III lo qualifica come *soggiorno*) per quest'ultimo (alle condizioni previste nell'art. 15) e per i suoi familiari (alle condizioni previste dall'art. 16) in un altro Stato dell'Unione per un periodo superiore a tre mesi per l'esercizio di un'attività economica (in qualità di lavoratore autonomo o dipendente), al fine di consentire la frequentazione di corsi di studio o di formazione professionale nonché, come indica con una formula molto generica la lett. c) dell'art. 14, «per altri scopi».

È appena il caso di sottolineare che le condizioni di soggiorno nel secondo Stato membro siano sostanzialmente le stesse previste nel primo Stato salva la possibilità, anche per il secondo Paese, di prevedere requisiti addizionali³². Ad esito del rilascio di

²⁹ [Direttiva 2003/86/CE](#) del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

³⁰ A. ROSENTHAL, in *Gli status sociali dei cittadini dei Paesi terzi*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, 2011, pp. 353-378, in particolare pp. 362-363 sottolinea, al riguardo, un «paradosso» della direttiva laddove potrebbe essere richiesto allo straniero di comprovare una già raggiunta integrazione economica e sociale.

³¹ Essa lascia impregiudicata la pertinente normativa UE in materia di sicurezza sociale concernente i cittadini dei paesi terzi.

³² V. n. 3 art. 15. È opportuno sottolineare che tale diritto di soggiorno (che non si estende ai lavoratori dipendenti distaccati da un'impresa nonché ai prestatori di servizi) risulti temperato dalla

un «titolo di soggiorno rinnovabile di durata identica a quella del permesso rilasciato al soggiornante di lungo periodo», previa domanda di quest'ultimo e accertamento della sussistenza delle condizioni da parte delle autorità nazionali, il titolare acquisisce il diritto all'uguaglianza di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato di residenza. Come prevede l'art. 9, n. 4, il soggiornante di lungo periodo che abbia soggiornato in un altro Stato membro (ai sensi delle limitazioni contenute nel Capo III) perde il diritto a tale *status* allorché esso gli sia conferito nel secondo Stato di soggiorno, conformemente all'art. 23.

La direttiva disciplina, in maniera puntuale (articoli 12 e 22) e con un adeguato corredo di garanzie procedurali, le circostanze che legittimano a disporre misure di allontanamento del soggiornante di lungo periodo e che sono riconducibili, in buona sostanza, al fatto di costituire «una minaccia effettiva e sufficientemente grave» per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza³³.

E, dunque, con l'atto in esame, risulta delineato – sia pure tra luci ed ombre che hanno inficiato, come si dirà, l'effettività del sistema delineato – uno *status* personale espressivo di un collegamento sostanziale con lo Stato ospitante che si fonda sulla declinazione, in senso lato, della dimensione territoriale della residenza (e dei requisiti richiesti) il che conferisce al soggiornante di lungo periodo anche il diritto di spostarsi in altro paese dell'Unione europea e di acquisire lo *status* di soggiornante di lungo periodo nel secondo Stato.

3. La frammentarietà dello *statuto* euro-nazionale del soggiornante di lungo periodo come evidenziato nelle «Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio» sull'applicazione della direttiva.

La breve disamina effettuata dei contenuti sostanzial-procedurali della direttiva 2003/109/CE ha fatto emergere alcuni interrogativi sulla sua idoneità a produrre un *corpus* di diritti effettivamente differenziati per il soggiornante di lungo periodo rispetto all'immigrato *tout court*. In particolare la sussistenza di un nucleo minimo di diritti soggettivi, come effetto dello speciale radicamento nel paese ospitante, rinviene

possibilità, da parte degli Stati, di apporre una serie di limiti al suo esercizio nonché di definire le condizioni per tale soggiorno.

³³ L'applicazione dell'art. 22 nn. 2 e 3 «Revoca del titolo di soggiorno e obbligo di riammissione» è condizionata dalla sopravvenienza della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare il cui art. 6 prevede che si possa adottare una decisione di rimpatrio solo nel caso di mancata osservanza dell'obbligo del cittadino di paese terzo di recarsi immediatamente nel paese che gli ha rilasciato un titolo di soggiorno valido. Tra le garanzie si annoverano: la motivazione dei provvedimenti di rifiuto o revoca dello *status* di soggiornante di lungo periodo, la notifica delle decisioni in conformità alle procedure previste dal diritto nazionale con specificazione dei mezzi di impugnazione e dei termini per esperirli.

elementi di criticità nella possibilità, richiamata nella direttiva, di applicazione delle disposizioni nazionali (art. 13) ed internazionali (art. 3, n. 3) più favorevoli.

Complessivamente considerate le due Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE costituiscono un utile strumento di valutazione sia dello stato di recepimento della direttiva *de qua*, sia della conformità delle misure di recepimento e, soprattutto dell'effettività di uno «statuto» euro-nazionale del soggiornante di lungo periodo³⁴.

La prima risposta in merito all'effettività di tale *statuto* non poteva non essere legata alla verifica della conformità dei mezzi scelti dagli Stati per il recepimento (entro il 23 gennaio 2006) della direttiva che, peraltro, contiene (art. 24) una clausola di revisione a tempo legata all'esercizio del citato potere di relazione, da parte della Commissione, sull'applicazione della stessa da parte degli Stati³⁵.

Come testimonia la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 2011, siffatto recepimento non è stato facile con l'avvio, da parte della Commissione, di numerose procedure di infrazione, ai sensi dell'attuale art. 258 TFUE, nei confronti di venti Stati membri per non aver attuato la direttiva nei tempi previsti o per non aver debitamente informato la Commissione delle disposizioni legislative di attuazione della stessa.

Al di là dei ritardi nella trasposizione le difficoltà di corretta attuazione della direttiva sono state legate a due elementi dei quali il secondo costituisce, da un lato, la conseguenza del primo. Per un verso, la generale difficoltà nell'armonizzazione sostanzial-procedurale dei contenuti delle normative nazionali che, come si anticipava, pur riconoscendo la figura del soggiornante di lungo periodo, non risultano omogenee

³⁴ È appena il caso di precisare che, con il termine «statuto», mi riferisco al complesso delle regole di fonte giurisdizional-normativa attinenti alla tutela dello stesso. Per l'utilizzo del termine in questo senso v. M. PANEBIANCO, *Lo Statuto dei lavoratori italiani all'estero*, Napoli, 1984.

³⁵ In Italia, in forza della delega contenuta nella «legge comunitaria 2004» (l. 18 aprile 2005, n. 62), la direttiva 2003/109/CE è stata recepita con d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 (*GU* n. 24, 30 gennaio 2007). Il Decreto ha comportato una modifica dell'art. 9 (relativo al permesso di soggiorno di lungo periodo) e l'inserimento di un art. 9 *bis* nel d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e succ. modifiche. Il presente lavoro non si occupa in maniera specifica dei caratteri della normativa italiana di recepimento e della parziale dissonanza rispetto ai contenuti ed alla *ratio* della direttiva. Per tali aspetti si rinvia a F. MORRONE, *L'ordinamento giuridico italiano introduce il permesso di soggiorno per i cittadini dei paesi terzi residenti di lungo periodo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2006, pp. 783-787; I. AMBROSI, *Status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e diritto al ricongiungimento familiare (decreti legislativi dell'8.1.2007, n. 3 e n. 5)*, in *Famiglia, persone e successioni*, 8-9, 2007, www.lerivisteipertestuali.it; E. CODINI, *I residenti extracomunitari di lungo periodo*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione e cittadinanza*, Torino, 2008, pp. 79-86; A. DI PASCALE, M. PASTORE, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2007, pp. 13-40; A. FAVALE, *La particolare situazione degli immigrati lungo-soggiornanti: il decreto legislativo italiano di attuazione della direttiva 2003/109/CE*, in P. BENVENUTI, *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Fagnano Alto, 2008, p. 281 ss.; L. OLIVETTI, P. BONETTI (scheda a cura di), *Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo*, 8 giugno 2011, reperibile [online](#). Per quanto attiene agli emendamenti introdotti dalla l. 15 luglio 2009, n. 94, si veda, in particolare, E. CODINI, *I residenti extracomunitari di lungo periodo*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, pp. 9-11.

per *ratio* ispiratrice con la conseguenza di definire, anche dopo la trasposizione della direttiva, non coincidenti situazioni giuridiche soggettive da tutelare³⁶. Per l'altro, la struttura di tale atto di diritto derivato dell'UE, che non diversamente da buona parte dagli atti in tema di migrazioni legali, configura un regime di solo «parziale» armonizzazione attribuendo un ampio margine di discrezionalità agli Stati come testimonia, tra l'altro, il significativo ricorso alle menzionate *may provisions*³⁷.

Nella I Relazione della Commissione sono state evidenziate discrasie relative, in primo luogo, al campo di applicazione della direttiva (art. 3) laddove alcuni Stati membri hanno interpretato in maniera ampia la deroga ivi prevista, restringendo il campo di applicazione personale e pregiudicando, pertanto, l'effetto utile della direttiva.

Foriera di ulteriori criticità è stata la definizione della nozione di soggiorno legale che, ai sensi dell'art. 4, rientra nella competenza degli Stati membri (così che si potrebbero escludere, in linea di principio, visti ed altre forme di autorizzazione diverse dal permesso di soggiorno) come pure la valutazione del periodo massimo di assenza (art. 4, n. 3) nel cui computo molti Stati membri (come l'Italia) hanno ammesso segmenti di assenza più lunghi (per «specifiche o eccezionali ragioni»).

Non agevole è risultata, altresì, la commisurazione del requisito reddituale (art. 5, n. 1) in ragione del fatto che alcuni Stati stabiliscono delle «soglie» che variano in funzione della presenza di familiari mentre la questione relativa all'inclusione o esclusione delle risorse degli stessi familiari nel reddito del soggiornante di lungo periodo avrebbe trovato una soluzione in via giurisprudenziale, come si vedrà *infra*.

Il citato richiamo generico alle «condizioni di integrazione» (art. 5, n. 2) o, con formula analoga, alle «misure di integrazione» (art. 15, n. 3) ha consentito, poi, una forte geometria variabile nell'applicazione dell'atto in esame laddove, in assenza di una definizione aprioristica delle stesse, tali condizioni possono essere contrassegnate da estrema variabilità³⁸.

³⁶ In Italia, ai sensi del D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *GU* n. 191, 18 agosto 1998, come modificato dalla l. n. 94 del 2009, il titolo di soggiorno rilasciato ai soggiornanti di lungo periodo è costituito dal permesso di soggiorno di lungo periodo (art. 9 T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Nel testo del Decreto, con la sola (scontata) eccezione del titolo, non viene mai utilizzato il termine *status* e il permesso di soggiorno rappresenta atto costitutivo e non già certificativo dello *status* di soggiornante di lungo periodo.

³⁷ Si pensi all'incertezza, sul piano procedurale, in relazione agli effetti della mancata decisione, da parte delle autorità nazionali, in merito al conferimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo nel termine di 6 mesi (art. 7 par. 4 n. 2) e 4 mesi (art. 20 par. 2 n.1) ed al rinvio alla legislazione nazionale dello Stato interessato (art. 7, n. 2, comma 4). E. GUILD, K. GROENENDIJK, S. CARRERA, in *Understanding in the Contest of Community: Illiberal Practices in the EU?*, in E. GUILD, K. GROENENDIJK, S. CARRERA (eds.), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Ashgate, 2009, riferendosi alla direttiva 2003/109/CE (ma anche alla direttiva 2003/86/CE) sottolineano come *also constitute a regime of partial harmonisation, leaving certain margin of appreciation to the member States at times of national transposition and implementation*.

³⁸ Richiedendosi, eventualmente anche in via cumulativa, conoscenze linguistiche, della storia e dell'ordinamento del paese di soggiorno, ecc., fino al punto – anche in questo caso – di rischiare di compromettere l'effetto utile della direttiva. In Italia è previsto, ai sensi del Decreto del 4 giugno 2010 del

Con riferimento poi al non accoglimento della domanda per motivi di ordine pubblico e di sicurezza (art. 6, n. 1) non è risultata agevole la valutazione, caso per caso, dei quattro elementi indicati: gravità o tipo di reato contro ordine pubblico o sicurezza pubblica; pericolo costituito dalla persona (sulla falsariga della direttiva sui ricongiungimenti familiari); durata del soggiorno; esistenza di legami con il paese di soggiorno.

Quanto ai documenti giustificativi non sono apparse conformi richieste, pure contemplate in alcuni ordinamenti nazionali, ulteriori rispetto a quanto previsto nell'art. 7, n. 1 che annovera, a supporto della domanda, oltre ad un documento di viaggio valido e ad una documentazione comprovante un alloggio adeguato, la produzione di documenti atti a provare il soggiorno protratto per cinque anni, le assenze, la sussistenza di risorse stabili, un'assicurazione di malattia contro tutti i rischi.

È appena il caso di precisare che la parità di trattamento, consacrata nell'art. 11 della direttiva, è risultata significativamente compromessa da un deplorabile vuoto informativo e da alcuni limiti rispetto all'accesso alle attività lavorative³⁹.

Con riferimento ai permessi di soggiorno permanenti o di validità illimitata che contemplano condizioni più favorevoli (art. 13) non è privo di rilevanza il caso di Stati membri in cui i cittadini di Stati terzi non sono autorizzati ad essere titolari di due permessi con la conseguente concorrenza tra i due e obbligo della scelta.

Il corretto recepimento non è risultato agevole anche con riferimento alla consacrazione normativa della possibilità del soggiornante di lungo periodo di spostarsi in altro Paese membro dell'Unione (Capo III della direttiva⁴⁰).

La I Relazione della Commissione ha evidenziato inoltre l'insorgenza di problemi riguardo a permessi di soggiorno non rilasciati conformemente alle specificazioni della direttiva; difficoltà rispetto a Paesi (come l'Italia) nei quali si applicano «quote nazionali» (diverse da quelle previste all'art. 14, n. 4 che giustifica solo quelle esistenti al momento di entrata in vigore della direttiva) ma anche laddove, ai sensi art. 15, n. 2, lett. a), possano essere richiesti requisiti di reddito più rigorosi.

Ministro dell'interno e del Ministro dell'Istruzione dell'Università e della ricerca, lo svolgimento di un test di conoscenza della lingua. Il Decreto «Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, previsto dall'art. 9 del d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286, introdotto dall'art. 1, comma 22 lett. i) della legge n. 94/2009» è pubblicato in *GU* n.134, 11 giugno 2010. Se in Italia l'art. 4 *bis* del TU in materia di immigrazione definisce l'integrazione quale «processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società» non è mancata un'animata *querelle* dottrinale in merito al significato da attribuire all'integrazione dei cittadini stranieri e cioè se «obiettivo» o invece «precondizione» rispetto al conferimento di diritti.

³⁹ Laddove la legislazione di diciassette Paesi, tra cui l'Italia, prevede l'esclusione dei soggiornanti di lungo periodo dalle attività che contemplano l'esercizio di autorità pubblica.

⁴⁰ Esistono, allo stato, molteplici problemi di compatibilità con il diritto italiano vigente con riferimento ai capi I e II della direttiva mentre rispetto al capo III ed alla figura totalmente nuova del soggiornante di lungo periodo che intende muoversi nel territorio dell'Unione la direttiva si pone nel vuoto normativo.

Infine, va segnalata la non applicazione dell'art. 18, n. 3 (non recepito da alcuni Paesi come l'Italia) con riferimento all'insorgenza di malattie successive al rilascio del primo titolo di soggiorno, che non giustifica né il diniego di rinnovo, né la decisione di allontanamento; come pure dell'art. 19, n. 2 relativo alla mancata notifica al primo Stato, da parte del secondo Stato, del rilascio del titolo di soggiorno rinnovabile.

Quanto alla II Relazione della Commissione del 2019 essa ha rimarcato come, in seguito ai numerosi procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione ed alle sentenze della Corte di giustizia⁴¹, lo stato di attuazione della direttiva 2003/10/CE sia migliorato in tutta l'Unione ancorché alcune criticità inficino il pieno conseguimento degli obiettivi principali della direttiva.

Con riferimento al conseguimento del primo obiettivo (e cioè l'armonizzazione degli «statuti» nazionali predisposti dagli ordinamenti degli Stati membri a favore dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) nella Relazione del 2019 si sottolinea come molti Stati membri continuino a rilasciare quasi esclusivamente permessi di lungo soggiorno nazionali, a meno che non siano i cittadini di paesi terzi a richiedere espressamente il permesso UE, compromettendo di fatto l'effetto utile della direttiva. La mancata adozione di norme specifiche con riguardo alla procedura di rilascio del permesso di soggiorno di lunga durata, configurando una parziale inattuazione di quanto previsto nel diritto primario, ha fatto emergere solo un mero modellarsi, in ossequio ad esigenze di praticità, delle normative nazionali sulla normativa UE.

Per quanto riguarda il raggiungimento del secondo obiettivo definito nella direttiva 2003/109/CE (e cioè il riconoscimento di una sorta di «diritto allo stabilimento» nel territorio di uno Stato terzo per i residenti di lungo periodo in altro Stato) le condizioni, spesso ostative, cui molti Stati membri hanno sottoposto l'esercizio del diritto dei beneficiari dello *status* di spostarsi in altri Stati membri, hanno fortemente inficiato il contributo che la direttiva avrebbe potuto apportare rispetto alla piena realizzazione del mercato interno.

⁴¹ V. Corte di giustizia, sentenza del 4 marzo 2010, [causa C-578/08](#), *Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2010:117; sentenza del 18 ottobre 2012, [causa C-502/10](#), *Staatssecretaris van Justitie c. Mangat Singh*, ECLI:EU:C:2012:636; sentenza del 24 aprile 2012, [causa C-571/10](#), *Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*, ECLI:EU:C:2012:233; sentenza del 26 aprile 2012, [causa C-508/10](#), *Commissione c. Paesi Bassi*, ECLI:EU:C:2012:243; sentenza del 17 luglio 2014, [causa C-469/13](#), *Shamim Tahir c. Ministero dell'Interno, Questura di Verona*, ECLI:EU:C:2014:2094; sentenza del 2 settembre 2015, [causa C-309/14](#), *CGIL & INCA c. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze*, ECLI:EU:C:2015:523; sentenza del 7 dicembre 2017, [causa C-636/16](#), *Wilber López Pastuzano c. Delegación del Gobierno en Navarra*, ECLI:EU:C:2017:949.

4. Il rilevante ruolo esplicato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Le difficoltà degli Stati nel recepire correttamente la direttiva europea sui soggiornanti di lungo periodo hanno trovato conferma *per tabulas* nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE⁴².

Il presente lavoro non si soffermerà su quella casistica giurisprudenziale in cui lo scrutinio della Corte di Lussemburgo si è incentrato sulla legittimità di provvedimenti di espulsione o di rifiuto nel conferimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo ovvero di revoca alla luce dei Considerando o di alcune norme della direttiva in oggetto⁴³.

⁴² V. il commento di S. PEERS, *The Court of Justice lays the foundations for the Long-Term Residents Directive: Kamberaj, Commission v. Netherlands, Mangat Singh*, in *Common Market Law Review*, 2013, n. 50, pp. 529-552. Cfr. anche R. PALLADINO, in A. DI STASI, R. PALLADINO, *op. cit.*, in particolare pp. 396-400.

⁴³ V., in particolare, tra le più recenti, la sentenza dell'11 giugno 2020, [causa C-448/19](#), *WT c. Subdelegación del Gobierno en Guadalajara*, ECLI:EU:C:2020:467, in cui la Corte di giustizia ha sancito la posizione di antinomia rispetto al diritto dell'Unione ed, in particolare, all'art. 12 della direttiva 2003/109/CE, di una norma interna, così come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, la quale disponga l'allontanamento di qualsiasi cittadino di un Paese terzo, già titolare di un permesso di soggiorno di lunga durata, che abbia commesso un reato punibile con una pena privativa della libertà di almeno un anno, senza prevedere alcun esame diretto a verificare se il soggetto interessato costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza e senza considerare la durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, la sua età, le conseguenze per sé e per i suoi familiari, i suoi vincoli con lo Stato membro di soggiorno ovvero l'assenza di vincoli col proprio Paese d'origine. In questo senso, la Corte sembra riprendere le conclusioni alle quali era già pervenuta nella [causa C-636/16](#) del 7 dicembre 2017, *Wilber López Pastuzano c. Delegación del Gobierno en Navarra*, cit., nella quale aveva affermato che la decisione di allontanamento nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo che sia soggiornante di lungo periodo può essere emanata dagli Stati membri, ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2003/109/CE tenendo in considerazione vari fattori quali la durata del soggiorno nel territorio, l'età dell'interessato, le conseguenze per quest'ultimo e per i suoi familiari, nonché i vincoli con il Paese di soggiorno o l'assenza di vincoli con il Paese d'origine. Tale decisione non può essere emanata automaticamente a seguito di una condanna penale, richiedendo una valutazione caso per caso che deve, in particolare, vertere sugli elementi citati.

Analogamente, in tema di rifiuto dello *status*, la Corte ha affermato che è in contrasto con la direttiva 2003/109/CE la normativa di uno Stato membro ai sensi della quale un cittadino di un Paese terzo può vedersi negato lo *status* di soggiornante di lungo periodo in tale Stato membro per il solo motivo che abbia precedenti penali, senza un esame specifico della sua situazione per quanto riguarda, in particolare, la natura del reato che ha commesso, il pericolo che egli può rappresentare per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza, la durata del suo soggiorno nel territorio di tale Stato membro e l'esistenza di legami con quest'ultimo. Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 3 settembre 2020, [cause riunite C-503/19 e C-592/19](#), *UQ, SI c. Subdelegación del Gobierno en Barcelona*, ECLI:EU:C:2020:629.

A questo proposito, può evidenziarsi come la giurisprudenza amministrativa italiana non appaia perfettamente in linea con quanto statuito dal giudice europeo. Cfr. T.A.R., Bologna, sez. II, 08/06/2018, n. 468, in cui si statuisce che qualora lo straniero sia stato condannato per detenzione a fine di spaccio di sostanze stupefacenti, deve ritenersi irrilevante, per il soggiornante di lungo periodo, l'eventuale durata del soggiorno nel territorio nazionale o l'asserito inserimento sociale, familiare e lavorativo dello stesso, e ciò in quanto i fatti oggetto della detta condanna sono considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica, la cui tutela prevale rispetto alle esigenze del richiedente; T.A.R., Parma, sez. I, 19/05/2017, n. 166, in cui il giudice italiano ha affermato che la condanna per uno dei reati di cui all'art. 380 c.p.p., per i quali è prevista la misura dell'arresto obbligatorio in caso di flagranza, costituisce elemento assolutamente ostativo sia per il rilascio del permesso di soggiorno U.E. per soggiornanti di lungo periodo, sia per il rinnovo dell'ordinario titolo di soggiorno e, ai fini della formulazione del giudizio di

Viceversa, mi sembra opportuno dar conto in maniera specifica di alcune pronunce che hanno censurato determinate normative nazionali, ritenute in tutto o in parte contrarie allo scopo ultimo sotteso alla direttiva 2003/109 – ossia la reale «integrazione» dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – e, pertanto, suscettibili di privare quest'ultima del suo «effetto utile».

La relativa limitatezza numerica dei casi segnalati – ad onta del consistente intervallo temporale che decorre dalla adozione della direttiva – si inquadra nella più generale esiguità del numero delle pronunce della Corte di giustizia in tema di migrazioni legali dei cittadini dei Paesi terzi⁴⁴ e fa emergere i tratti di un *dialogo* sovente intermittente tra le giurisdizioni nazionali e la giurisdizione comunitaria (che sovente è intervenuta in risposta a rinvii pregiudiziali)⁴⁵.

Contrassegnata dalla vocazione ad assumere il rango di *leading case* appare la sentenza resa nel noto caso *Kamberaj*⁴⁶. In essa la Corte di giustizia ha censurato la

pericolosità sociale, non è necessaria la sussistenza di una pluralità di condanne, pertanto anche una sola di esse, ovvero l'applicazione della pena patteggiata, è idonea a legittimare tale giudizio nei confronti dello straniero soggiornante di lungo periodo; inoltre, lo svolgimento da parte di quest'ultimo di un'attività lavorativa e il suo inserimento in un nucleo familiare non costituiscono elementi di per sé ostativi all'adozione della revoca del titolo di soggiorno conseguito: al contrario, lungi dal costituire una valutazione a favore del ricorrente, ne comprovano la propensione a delinquere senza che neppure sussista uno stato di indigenza, circostanza, questa, valida a fornire un'ulteriore caratterizzazione negativa della personalità del soggetto in questione. Si veda anche T.A.R., Bologna, sez. I, 07/12/2018, n. 922, in cui si afferma che il permesso di soggiorno concesso ai soggiornanti di lungo periodo deve essere revocato qualora manchino le condizioni per il suo rilascio, rientrando fra queste la commissione da parte dello straniero del reato di furto.

In tema di revoca del permesso di soggiorno, si segnala invece a livello europeo la sentenza del 14 marzo 2019, resa dalla Corte di giustizia nella [causa C-557/17](#), *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie c. Y.Z. e a.*, ECLI:EU:C:2019:203, in cui i giudici di Lussemburgo hanno riconosciuto che, qualora ai fini del rilascio di permessi di soggiorno ai familiari del cittadino di Paese terzo (ai sensi della direttiva 2003/86/CE) siano stati prodotti documenti falsificati, la circostanza che detti familiari non fossero a conoscenza del carattere fraudolento di tali documenti non impedisce allo Stato membro interessato di revocare i permessi di soggiorno. Tuttavia, le autorità nazionali competenti sono tenute ad effettuare un esame preliminare individualizzato della situazione di tali familiari, procedendo a una valutazione equilibrata e ragionevole di tutti gli interessi in gioco. Qualora i documenti falsificati abbiano fondato il riconoscimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo (ai sensi della direttiva 2003/109/CE), la circostanza che i soggetti interessati non fossero a conoscenza del carattere fraudolento di tali documenti non osta a che lo Stato membro interessato proceda alla revoca di detto *status*.

⁴⁴ Si veda P. MENGOZZI, *Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, n. 1, pp. 29-48.

⁴⁵ V. *supra* nota 44.

⁴⁶ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 24 aprile 2012, [causa C-571/10](#), *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*, cit. La pronuncia è originata nell'ambito di una controversia insorta tra un soggiornante di lungo periodo (il sig. Kamberaj di nazionalità albanese) e l'Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), la Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, nonché la Provincia autonoma di Bolzano. Il motivo è legato al rigetto da parte dell'IPES della richiesta di un sussidio per l'alloggio per l'anno 2009 (cd. sussidio casa) e motivato con l'esaurimento dello stanziamento della Provincia autonoma di Bolzano previsto per la concessione di tale sussidio ai cittadini di paesi terzi. Non manca, nell'ampia pronuncia, una conferma della questione relativa ai rapporti tra norme nazionali e norme convenzionali (della

normativa della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «sussidio casa» ritenendola sostanzialmente contraria allo scopo ultimo della direttiva 2003/109/CE⁴⁷. Nell'ambito di una questione pregiudiziale la disparità di trattamento tra la categoria dei cittadini dell'Unione europea e quella dei soggiornanti di lungo periodo (punto 53 della sentenza), è stata sottoposta a giudizio di compatibilità, da parte della Corte di Lussemburgo, rispetto al dettato dell'art. 11, par. 1, lett. *d*, della direttiva 2003/109, il quale accorda a quest'ultima categoria il beneficio della parità di trattamento nei settori della previdenza sociale, dell'assistenza sociale e della protezione sociale⁴⁸.

Come si sottolineava *supra*, nel salvaguardare le prerogative nazionali⁴⁹, siffatta disposizione rimette la definizione di tali nozioni (previdenza, assistenza e protezione sociale) alle singole legislazioni degli Stati membri il che si traduce in sostanziale libertà di decidere quali misure vi rientrino e quali, invece, ne restino escluse. Proprio il richiamo al principio dell'«effetto utile» permette alla Corte di Giustizia di far emergere i limiti al potere degli Stati membri in merito alla definizione di tali nozioni. Nella pronuncia resa nel caso *Kamberaj* risulta sottolineato, infatti, che «l'assenza di una definizione autonoma ed uniforme ai sensi del diritto dell'Unione europea non può tradursi in un pregiudizio dell'effetto utile della direttiva 2003/109 al momento

CEDU) alla luce dell'art. 6, par. 3, del Trattato sull'Unione europea nel senso dell'inesistenza, da parte del giudice nazionale, in caso di conflitto tra tali norme, di un obbligo di «applicare direttamente le disposizioni (della Convenzione), disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa».

⁴⁷ V. A. RUGGERI, *La Corte di giustizia marca la distanza tra il diritto dell'Unione e la Cedu ed offre un puntello alla giurisprudenza costituzionale in tema di (non) applicazione diretta della Convenzione (a margine di Corte giust. Grande sez., 24.4.2012)* reperibile [online](#); J. CAVALLINI, *Égalité de traitement. Aide au logement et discrimination envers les ressortissants d'État tiers, résidents de longue durée*, in *La Semaine Juridique – Social*, 2012, n. 25, pp. 55-56, nonché E. CHITI, S. SCREPANTI (a cura di), *Corte di Giustizia e Tribunale dell'Unione europea – Unione europea: Politica sociale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 648; G. BRONZINI, A. ALLAMPRESE, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali a carattere essenziale: la Corte di Giustizia valorizza la Carta di Nizza*, in www.europeanrights.eu, maggio 2012; E. BERTOLINI, *Status giuridico dei soggiornanti di lungo periodo e diritto al sussidio per l'alloggio: precisazioni in materia di disparità di trattamento*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2012, n. 3, pp. 923-929; J. P. CHAUCHARD, *L'égalité de traitement entre ressortissants des pays tiers et de l'UE: l'exception des "prestations essentielles"*, in *Revue de jurisprudence sociale*, 2012, pp. 581-582; K. DE VRIES, *Towards Integration and Equality for Third-Country Nationals? Reflections on Kamberaj*, in *European Law Review*, 2013, n. 2, pp. 248-258.

⁴⁸ Esso rappresenta l'oggetto della terza questione pregiudiziale. La Corte ha dichiarato, invece, irricevibili cinque questioni (la prima, la quarta, la quinta la sesta e la settima). Tra i commenti alla sentenza v. J. CAVALLINI, *Égalité de traitement. Aide au logement et discrimination envers les ressortissants d'État tiers, résidents de longue durée*, in *La Semaine Juridique – Social*, 2012, n. 25, pp. 55-56 nonché E. CHITI, S. SCREPANTI (a cura di), *Corte di Giustizia e Tribunale dell'Unione europea – Unione europea: Politica sociale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 648.

⁴⁹ Al riguardo si può rilevare che la formulazione adottata dal legislatore europeo è differente rispetto a quella inizialmente proposta dalla Commissione europea che intendeva conferire una portata molto ampia alla parità di trattamento nel settore sociale tra le due categorie di cittadini. Infatti, la già richiamata proposta della Commissione conteneva nell'art. 12, n. 1, lettere *d*)-*f*), la consacrazione della parità di trattamento tra i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e i cittadini nazionali in materia di «protezione sociale, ivi comprese le prestazioni sociali e l'assistenza medica», di «assistenza sociale» e di «agevolazioni sociali e fiscali».

dell'applicazione del principio della parità di trattamento previsto da tale disposizione» (punto 78).

In tale contesto, un limite alla discrezionalità degli Stati membri è rappresentato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵⁰ e, in particolare, dal suo art. 34 il cui rispetto deve essere garantito allorché gli Stati membri definiscono le misure di previdenza sociale, di assistenza sociale e di protezione sociale sottoposte al principio della parità di trattamento sancito dall'art. 11, par. 1, lett. *d*), della direttiva⁵¹.

Ora sulla base della considerazione che tanto siffatta norma quanto l'art. 34, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali contemplano un riferimento al diritto nazionale, la Corte di giustizia rimette, dunque, al giudice a *quo* la valutazione in merito al fatto che un sussidio per l'alloggio (come quello previsto dalla legge provinciale) possa farsi rientrare in una delle categorie contemplate dal citato art. 11, alla luce dell'obiettivo integrazionista informatore della direttiva. Appare evidente che tale valutazione risulti, di fatto, fortemente condizionata dalle considerazioni formulate dalla Corte di giustizia, anche in ordine alla possibilità, da parte degli ordinamenti nazionali, di avvalersi – qualora il c.d. «sussidio casa» venga ritenuto rientrante in una delle suddette tre categorie – della deroga normativa alla parità di trattamento di cui all'art. 11, par. 4 (che consente l'applicazione di tale principio limitatamente alle «prestazioni essenziali⁵²»).

A tal proposito, la Corte, nella pronuncia resa nel caso *Kamberaj*, sottolinea che tale deroga non può non essere oggetto di interpretazione restrittiva⁵³ risultando invocabile da un'autorità pubblica (di livello nazionale, regionale o locale) «unicamente qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi della deroga suddetta» (punto 87): la qualcosa non è accaduta per la Repubblica italiana (punto 88).

Pertanto, prosegue la Corte, il senso e la portata della nozione di «prestazioni essenziali», di cui all'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109/CE devono essere ricercati tenendo conto del contesto in cui s'inscrive tale articolo e della finalità perseguita da detta direttiva, «ossia l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente ed a titolo duraturo negli Stati membri» (punto 92).

⁵⁰ Essa risulta, peraltro, richiamata dal 3° 'considerando' della direttiva 2003/109/CE.

⁵¹ Secondo il cui disposto, al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione «riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali».

⁵² Tale deroga è ammissibile solo in materia di assistenza sociale e di protezione sociale, mentre non si applica alle prestazioni rientranti nella previdenza sociale, così come definita dalle legislazioni nazionali.

⁵³ La Corte richiama, per analogia, la sentenza della Corte di giustizia del 4 marzo 2010, [causa C-578/08, Chakroun](#), cit., punto 43. Dal 13° 'considerando' risulta che la nozione di benefici o di prestazioni essenziali comprende «almeno» il sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine. Le modalità di concessione di tali benefici o prestazioni devono essere determinate, a mente di detto considerando, dalla legislazione nazionale.

Nella successiva sentenza *Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*⁵⁴, resa a seguito di un ricorso per inadempimento, la Corte di giustizia ha considerato «eccessivi e sproporzionati» e, pertanto, in contrasto con l'obiettivo e lo spirito della direttiva 2003/109/CE, i contributi richiesti dall'ordinamento dei Paesi Bassi ai cittadini di Paesi terzi che presentino domanda intesa al conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo. In particolare, la Corte ha ritenuto che l'entità di tali contributi costituisca un vero e proprio ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva 2003/109. Essa ha ravvisato, infatti, nella normativa nazionale in materia una lesione del principio di proporzionalità che, in quanto principio generale del diritto dell'Unione europea, richiede che i mezzi nazionali per attuare la direttiva in oggetto «non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli» (punto 75⁵⁵).

In particolare, nel ragionamento della Corte non viene messa in discussione la mancanza di gratuità dell'istanza finalizzata al rilascio dello *status* di soggiornante di lungo periodo o la non identità dell'importo in essa previsto rispetto a quello richiesto ai cittadini dello Stato membro interessato per il rilascio delle carte di identità atteso che nel testo della direttiva, anche in questo caso a differenza del progetto originario presentato dalla Commissione, manca una disposizione di tal genere⁵⁶. Ciò che è oggetto di censura, da parte della Corte, è la modalità di esercizio del potere discrezionale attribuito agli Stati cosicché, anche in questa decisione – come nel caso *Kamberaj* – risulta chiaramente sottolineato che il «potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva 2003/109/CE (...) non è illimitato» (punto 65). Orbene, tenuto conto che «il sistema delle regole procedurali per l'esame delle domande intese al conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo non dovrebbe costituire un mezzo per ostacolare l'esercizio del diritto di soggiorno» (punto 71), ne discende che «contributi aventi un'incidenza finanziaria considerevole (...) per il rilascio di detti permessi di soggiorno potrebbero privare tali cittadini della possibilità di far valere i diritti conferiti dalla direttiva» (punto 70).

La conseguenza è che la previsione (contenuta nella normativa nazionale di attuazione della direttiva in oggetto) ai fini del rilascio dei permessi di soggiorno ai cittadini di paesi terzi del «pagamento di tributi che siano eccessivi (...)» (punto 74) rende il Regno dei Paesi Bassi responsabile dell'inadempimento «degli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva».

⁵⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 26 aprile 2012, causa C-508/10, *Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*, cit. Il ragionamento sotteso alle Conclusioni presentate dall'Avvocato generale J. Bot perviene ad analogo risultato sia pure attraverso l'utilizzo di argomenti non pienamente sovrapponibili rispetto a quelli utilizzati dalla Corte.

⁵⁵ Il punto 77 evidenzia che «nella fattispecie gli importi dei contributi richiesti dal Regno dei Paesi Bassi variano all'interno di una forbice il cui valore più basso è all'incirca sette volte superiore all'importo dovuto per ottenere una carta nazionale di identità».

⁵⁶ Nel punto 76 si precisa che l'importo dei contributi «possa variare in funzione del tipo di permesso di soggiorno richiesto e delle verifiche che lo Stato è tenuto a compiere in proposito».

Degna di menzione è anche la sentenza resa dalla Corte nel caso *Mangat Singh*⁵⁷. Essa è stata pronunciata ad esito di un rinvio pregiudiziale finalizzato all'interpretazione dell'art. 3, par. 2, lett. e) della direttiva 2003/109/CE che, tra l'altro, esclude dal campo di applicazione della stessa direttiva i cittadini di paesi terzi che soggiornano in uno Stato membro sulla base di un permesso formalmente limitato⁵⁸. *Ivi*, la *quaestio* interpretativa attiene proprio alla determinazione del significato e della portata del termine «Soggiorno fondato su di un permesso (che) è stato formalmente limitato». Al riguardo la Corte, constatata l'inesistenza di un'accezione univoca, nelle diverse varianti linguistiche, dei termini letterali della disposizione in esame (punto 33), elabora un'interpretazione della stessa fondata su criteri logici. In particolare, in ragione dell'assenza, nella direttiva 109/2003/CE, di alcun rinvio ai diritti nazionali per quanto riguarda il significato di tale espressione, ne fa discendere «che essa designi una nozione autonoma di diritto dell'Unione, che deve essere interpretata in modo uniforme nel territorio di tutti gli Stati membri⁵⁹» (punto 43).

La Corte prosegue, poi, nel senso che «un permesso di soggiorno formalmente limitato ai sensi del diritto nazionale, ma la cui limitazione formale non impedisca al cittadino dello Stato membro di cui trattasi di insediarsi stabilmente, non può essere qualificato come permesso di soggiorno formalmente limitato (...) se non a rischio di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi perseguiti da quest'ultima» (punto 51).

⁵⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 18 ottobre 2012, [causa C-502/10](#), *Staatssecretaris van Justitie c. Mangat Singh*, ECLI:EU:C:2012:636. Il Signor Singh, di nazionalità indiana, aveva ottenuto originariamente (il 22 ottobre 2001) il rilascio di un permesso di soggiorno regolare per una durata determinata legata all'esercizio di un'attività in veste di capo spirituale o di insegnante di religione. Dopo aver beneficiato di due proroghe e dopo che la validità di quest'ultimo era stata limitata all'esercizio di un'attività in qualità di capo spirituale nel 2007 egli aveva presentato un'istanza finalizzata ad ottenere un permesso di soggiorno come soggiornante di lungo periodo. Tale richiesta era stata respinta dallo *Staatssecretaris* pur prolungandosi la durata del suo permesso a tempo determinato fino al 19 gennaio 2009. Il ricorso proposto dal Signor Singh era stato accolto dal *Rechtbank's-Gravenhage* che aveva ordinato allo *Staatssecretaris* di adottare una nuova decisione in merito che tenesse conto dei rilievi contenuti nella sua sentenza.

⁵⁸ L'art. 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2003/109/CE, intitolato «Campo di applicazione», dispone quanto segue: «1. La presente direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nel territorio di uno Stato membro. 2. La presente direttiva non si applica ai cittadini di paesi terzi che: (...) e) soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo ad esempio in qualità di persone alla "pari", lavoratori stagionali, lavoratori distaccati da una società di servizi per la prestazione di servizi oltre frontiera o prestatori di servizi oltre frontiera o nei casi in cui il loro titolo di soggiorno è stato formalmente limitato; (...)».

⁵⁹ V., in particolare, Corte di giustizia, sentenza del 10 marzo 2005, [causa C-336/03](#), *EasyCar*, ECLI:EU:C:2005:150, punto 21; sentenza del 22 dicembre 2008, [causa C-549/07](#), *Wallentin-Hermann*, ECLI:EU:C:2008:771, punto 17; sentenza del 29 luglio 2010, [causa C-151/09](#), *UGT-FSP*, ECLI:EU:C:2010:452, punto 39 e sentenza del 18 ottobre 2011, [causa C-34/10](#), *Brüstle*, ECLI:EU:C:2011:669, punto 31. *Ivi* si precisa che la determinazione del significato e della portata dei termini per i quali il diritto dell'Unione non fornisce alcuna definizione va operata segnatamente tenendo conto del contesto in cui essi sono utilizzati e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui fanno parte.

Sul punto, il giudice europeo rileva, infatti, che mentre il soggiorno di cittadini di paesi terzi «per motivi di carattere temporaneo» esclude pacificamente l'intenzione di insediarsi in maniera stabile nel territorio degli Stati membri⁶⁰, la circostanza, invece, di un permesso di soggiorno «formalmente limitato» non può consentire, di per sé sola, di escludere tale ipotesi, nonostante la suddetta limitazione. Compete, dunque, al giudice nazionale la verifica in merito al fatto che «la limitazione formale di un permesso di soggiorno ai sensi del diritto nazionale» possa consentire lo stabile insediamento nello Stato membro in questione (punto 52).

Ne consegue, nel ragionamento della Corte, che, con riguardo al caso di specie, nell'interpretazione della locuzione oggetto di scrutinio, non rientri un «permesso di soggiorno a tempo determinato, rilasciato ad un gruppo specifico di persone, la cui validità può essere prorogata illimitatamente, senza tuttavia offrire alcuna prospettiva di ottenimento di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, nei limiti in cui tale limitazione formale non impedisca al cittadino di un paese terzo di insediarsi stabilmente nello Stato membro di cui trattasi». Al contrario, proprio la circostanza che un permesso di soggiorno sia prorogabile per periodi successivi, eventualmente anche oltre cinque anni, e, in particolare, in modo illimitato, può costituire un indizio rilevante nel senso di poter affermare che la limitazione formale al permesso, non impedisca al cittadino di un paese terzo, un insediamento stabile nel Paese membro di riferimento. Pertanto, qualora il giudice nazionale dovesse concludere in tal senso, il permesso *de quo* non rientrerà nell'art. 3, par. 2, lett. e), della direttiva 2003/109 e il soggiorno legale sino ad allora effettuato, rileverà ai fini dell'acquisizione da parte del suo titolare, dello *status* di cittadino soggiornante di lungo periodo.

Ne emerge, dunque, come un permesso di soggiorno formalmente limitato, non escluda *a priori* la possibilità di beneficiare in futuro dei vantaggi di cui alla direttiva 2003/109/CE, rimettendo, piuttosto, ad una valutazione *case by case*, l'esatta configurazione dello *status* spettante al cittadino del Paese terzo in questione.

⁶⁰ Nella sentenza *Mangat Singh* la Corte precisa che i cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia «per motivi di carattere temporaneo» e i cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia «formalmente limitato» costituiscano due categorie autonome. Al riguardo, il giudice europeo, afferma, infatti, che l'espressione «nei casi in cui il loro titolo di soggiorno è stato formalmente limitato» riguardi una fattispecie diversa da quella dei cittadini di paesi terzi che «soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo» e che non si tratti solo di un esempio supplementare che illustra quest'ultima fattispecie, come avviene nel caso delle persone alla pari, dei lavoratori stagionali o distaccati e dei prestatori di servizi transfrontalieri di cui all'art. 3, par. 2, lett. e) della direttiva 2003/109 (in particolare, punti 34-38). Al contrario, l'Avvocato generale Yves Bot nelle conclusioni del 15 maggio 2012, causa C-502/10, *Mangat Singh*, ritiene che si tratti della medesima categoria di cittadini che soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo (in particolare, punti 47 e 50).

5. (Segue) Cenni alla giurisprudenza più recente.

Tra le sentenze più recenti adottate *in subiecta materia* dalla Corte di giustizia, appaiono meritevoli di menzione almeno altre cinque pronunce emesse tra il 2019 ed il 2021, tre delle quali rivolte proprio al nostro Paese ed ispirate al tentativo di favorire l'integrazione del lungo soggiornante, evitando forme ingiustificate di disparità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato ospitante.

In ordine cronologico ed in prima battuta, viene in rilievo la sentenza resa il 3 ottobre 2019 nel caso *X c. Belgische Staat*⁶¹, in cui la Corte, intervenendo su rinvio pregiudiziale promosso dalla Commissione belga per il contenzioso in materia di stranieri, ha avuto l'occasione di precisare la portata dell'espressione «risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento dell'immigrato e dei suoi familiari», contemplata alla lett. a) dell'art. 5 della direttiva quale condizione per acquisire lo *status* di soggiornante di lungo periodo e sovente, come anticipato, fonte di criticità applicative.

La norma, come già accennato, rinviene la sua *ratio* nell'esigenza di proteggere le finanze pubbliche ed evitare che i cittadini dei Paesi terzi possano costituire un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro. Tuttavia, non specifica cosa debba intendersi per «risorse» né contiene rinvii al diritto nazionale, con il risultato che il concetto in parola debba essere interpretato quale nozione autonoma del diritto dell'Unione europea, per essere applicato in maniera uniforme su tutto il territorio dei Paesi membri.

La questione sottoposta al vaglio dei giudici europei è, dunque, più precisamente, se la nozione di risorse riguardi esclusivamente quelle «proprie» del richiedente lo *status* o se, diversamente, essa possa comprendere anche mezzi finanziari messi a disposizione da parte di terzi. Il dubbio sorge anche perché in talune versioni linguistiche, come quella tedesca, l'articolo utilizza un termine equivalente alla nozione di «reddito» che rimanda più specificamente a risorse personali del soggetto interessato.

Alla luce dell'ambiguità lessicale della formulazione normativa, la Corte non può, allora, che risolvere il quesito attraverso un'interpretazione teleologica della norma, rievocando l'obiettivo principale perseguito dalla direttiva e legato, come più volte ricordato, tanto all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabilmente residenti quanto al ravvicinamento dello *status* giuridico di tali soggetti rispetto a quello dei cittadini dei Paesi membri.

Se, infatti, è il soggiorno legale ed ininterrotto per un quinquennio a testimoniare il radicamento della persona nel Paese, laddove la disponibilità di risorse stabili, regolari e sufficienti costituisce una condizione sostanziale per il conseguimento dello *status*, non sembra che la fonte delle risorse di cui deve disporre il richiedente possa

⁶¹ Corte di giustizia, sentenza del 3 ottobre 2019, [causa C-302/18](#), *X c. Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2019:830.

rilevare quale criterio decisivo. Al contrario, la richiesta che le risorse siano *stricto sensu* «proprie» potrebbe finire, a giudizio della Corte, col divenire una condizione supplementare rispetto a quelle già previste dalla direttiva, rappresentando oltretutto un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio del diritto fondamentale di libera circolazione e di soggiorno garantito dall'art. 21 TFUE.

Non è, dunque, la provenienza delle risorse ad essere rilevante, bensì il carattere duraturo e sufficiente delle stesse, per definire il quale gli Stati membri potrebbero prevedere degli importi di riferimento, senza, però, poter escludere che l'interessato si avvalga di proventi messi a disposizione da terzi.

Nel successivo caso *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) c. VR* del 25 novembre 2020, la Corte torna, invece, sul più delicato tema delle prestazioni sociali cui possono beneficiare i lungo soggiornanti, censurando la normativa italiana che, nella determinazione del diritto ad una prestazione di sicurezza sociale, non prendeva in considerazione i familiari del soggiornante di lungo periodo non residenti nel territorio dello Stato⁶².

La vicenda origina dal caso di *VR*, cittadino pakistano, occupato in Italia e titolare di un permesso di soggiorno di lunga durata dal 2010 che, vedendosi rifiutato il versamento da parte dell'INPS dell'assegno per il nucleo familiare per gli anni 2011-2014, durante i quali la moglie e i cinque figli avevano soggiornato nel loro Paese d'origine, proponeva azione dinanzi al Tribunale del lavoro di Brescia, lamentando il carattere discriminatorio di tale diniego. Tale giudice, in accoglimento della richiesta, condannava l'INPS ed il datore di lavoro di *VR* al versamento delle somme spettanti, ritenendo la disposizione dell'art. 2, comma 6 *bis*, della legge n. 153/1988 invocata dall'INPS contraria all'art. 11 della direttiva 2003/109 e, pertanto, non applicabile.

A seguito dell'impugnazione, respinta dalla Corte d'appello di Brescia, l'INPS si rivolgeva alla Suprema Corte di Cassazione, asserendo che l'assegno per il nucleo familiare fosse non già una prestazione di assistenza sociale, bensì una prestazione previdenziale, in ogni caso non essenziale. Nutrendo dubbi sulla corretta interpretazione dell'art. 11 della direttiva, dalla quale sarebbe dipesa la risoluzione della controversia, la Suprema Corte decide, allora, di sottoporre la questione al giudice europeo, invitandolo a precisare se la disposizione del diritto dell'Unione implichi o meno che i familiari del soggiornante di lungo periodo, titolare del diritto all'erogazione dell'assegno per il nucleo familiare, possano essere inclusi nel novero dei familiari beneficiari, pur risiedendo fuori dal territorio dello Stato.

⁶² Corte di giustizia, sentenza del 25 novembre 2020, [causa C-303/19](#), *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) c. VR*, ECLI:EU:C:2020:958. Cfr. S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, in *Questione giustizia*, 6 maggio 2021, reperibile [online](#); C. COLOSIMO, *Stranieri dei Paesi terzi e assegno per il nucleo familiare: parità di trattamento e integrazione nel dialogo tra le Corti*, in *Giustizia insieme*, 29 gennaio 2021, reperibile [online](#).

La questione rileva sotto un duplice profilo, giacché il nucleo familiare costituisce sia la base per il calcolo dell'assegno che il destinatario ultimo della misura; pertanto il sospetto che possa profilarsi un'irragionevole disparità di trattamento tra i soggiornanti di lungo periodo ed i cittadini dello Stato membro è giustificato ancor più dal fatto che per questi ultimi, nel computo degli appartenenti al nucleo familiare ai fini del calcolo dell'assegno, possono essere inclusi anche i familiari che risiedano in uno Stato terzo.

Ebbene, come più volte ricordato, l'art. 11 della direttiva in esame prevede che gli Stati membri debbano far beneficiare i soggiornanti di lungo periodo dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda, in particolare, le prestazioni sociali, potendo limitare la parità di trattamento ai casi in cui il lungo soggiornante o il familiare per cui è chiesta la prestazione abbia eletto dimora o risieda abitualmente nel territorio dello Stato. Tali limiti, in linea con la giurisprudenza del *leading case Kamberaj*, possono essere invocati, tuttavia, solo qualora gli organi competenti nello Stato membro per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersene e, come già precisato, non è stato questo il caso della Repubblica italiana. E dunque, sono ancora una volta gli stessi obiettivi della direttiva – *id est*, l'integrazione del cittadino straniero stabilmente residente ed il ravvicinamento dei suoi diritti a quelli di cui godono i cittadini dell'Unione – a far ritenere che il soggiornante di lungo periodo non possa essere escluso dal diritto alla parità di trattamento, qualora i suoi familiari non risiedano, durante un periodo che può essere temporaneo, nel territorio dello Stato membro interessato.

Ne consegue che, ai fini della determinazione dei diritti ad una prestazione come l'assegno per il nucleo familiare, debbano essere considerati anche i familiari del soggiornante di lungo periodo che risiedano in un Paese terzo; diversamente si verrebbe a configurare un'illegittima disparità di trattamento con i cittadini dello Stato ospitante⁶³.

Sempre in tema di (dis)parità di trattamento appare di indubbio rilievo il pronunciato reso nel caso *Land Oberösterreich c. KV* del giugno 2021, in cui la Corte ha rimarcato che in talune ipotesi, anche qualora le autorità competenti abbiano fatto uso della facoltà di applicare la deroga prevista dall'art. 11, par. 4, la direttiva osti ad un trattamento differenziato per il soggiornante di lungo periodo. Ciò avviene, in particolare, nel caso di un diritto sociale come quello all'abitazione, sicché – a giudizio della Corte – la concessione di un'indennità di alloggio in favore dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, nella misura in cui sia assimilabile ad una

⁶³ È appena il caso di precisare che con due ordinanze dell'8 aprile 2021, la Sezione lavoro della Corte di Cassazione abbia rinunciato a disapplicare la normativa interna contrastante con le disposizioni della direttiva, ritenendo che la disapplicazione non avrebbe dato «piena esecuzione» al *decisum* della Corte di giustizia, ed abbia invece sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6 *bis*, della legge n. 153/1988 istitutiva dell'assegno familiare. Al momento in cui si scrive, la pronuncia della Corte costituzionale non è ancora stata resa.

«prestazione essenziale», non può essere subordinata alla condizione che tali soggetti forniscano la prova di possedere conoscenze di base nella lingua di detto Stato membro⁶⁴.

Il ragionamento giuridico nel caso specifico ruota, dunque, tutto attorno al concetto di «prestazioni essenziali», poiché conformemente all'art. 11, par. 4, della direttiva in tali casi gli Stati membri non possono derogare al principio di parità di trattamento.

Il punto di partenza della Corte è che, ancorché non espressamente definite nella direttiva, per giurisprudenza costante, dette prestazioni possano, cionondimeno, essere intese come tutte quelle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale concesse dalle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale al fine di consentire ai beneficiari di far fronte alle proprie necessità elementari quali il vitto, l'alloggio e la salute⁶⁵.

A tal proposito, la Corte ricorda anche che, pur essendo la determinazione delle misure di previdenza, assistenza e protezione sociale una prerogativa statale, queste ultime devono pur sempre essere definite dagli Stati membri nel rispetto dei diritti e i principi previsti dalla Carta dei diritti fondamentali e, segnatamente, dal suo art. 34, in base al quale l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa per garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

⁶⁴ Corte di giustizia, sentenza del 10 giugno 2021, *Land Oberösterreich c. KV*, [causa C-94/20](#), ECLI:EU:C:2021:477. Preme in questa sede segnalare che anche la Corte costituzionale italiana si sia espressa recentemente in tema di diritto all'alloggio quale prestazione essenziale che non può essere subordinata a condizioni tali da determinare un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti. Il riferimento è, in particolare, alla sentenza n. 106 del 24 maggio 2018, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Liguria del 6 giugno 2017, n. 13, nella misura in cui, prevedendo quale requisito indispensabile ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica la residenza regolare da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale, è stato giudicato in contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione alla direttiva 2003/109/CE. Mentre quest'ultima, infatti, riconosce lo *status* di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di Paesi terzi che risiedono regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni, la legge regionale contemplava irragionevolmente un ben più esteso requisito temporale ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Cfr. Corte Costituzionale, 24 maggio 2018, n. 106. Sul diritto sociale all'abitazione quale diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato, si veda, da ultimo, anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 44/2020 in cui viene censurata la legge regionale lombarda dell'8 luglio 2016, n. 16 che, prevedendo quale requisito per l'alloggio la residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda, è risultata incoerente con l'obiettivo per cui fu prevista, vale a dire il soddisfacimento del bisogno abitativo, ed incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, quale servizio destinato prioritariamente a soggetti economicamente deboli. In questo caso, il contrasto è stato ravvisato con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost. e con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., mentre le questioni poste con riferimento all'art. 10, terzo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost. con riferimento alla direttiva 2003/109/CE sono rimaste assorbite, unitamente alle relative eccezioni di inammissibilità. Cfr. Corte Costituzionale, 9 marzo 2020, n. 44.

⁶⁵ Cfr. in tal senso, Corte di giustizia, sentenza del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, cit., punti 90 e 91.

In questo contesto, una prestazione, come l'indennità di alloggio, avente lo scopo di impedire che le spese dovute all'abitazione costituiscano un onere irragionevole per le persone che non dispongono di risorse sufficienti a far fronte alle proprie esigenze, può apparire, evidentemente, come essenziale. Tuttavia, il giudice europeo, anche in linea con le modalità di funzionamento del meccanismo del rinvio pregiudiziale, rimette al giudice nazionale le valutazioni in concreto, attribuendogli l'onere di verificare se la prestazione specifica possa qualificarsi come essenziale o meno, alla luce delle finalità dell'indennità di alloggio, delle condizioni di concessione e della collocazione di tale aiuto nell'ambito dell'intero sistema di assistenza sociale nazionale. Laddove il giudice nazionale dovesse ritenere la prestazione «essenziale», questa non potrebbe essere sottoposta a condizioni di sorta; in mancanza di tale qualificazione, invece, la direttiva non potrà prevedere alcun obbligo specifico per lo Stato membro che si sia avvalso della facoltà di deroga e che abbia scelto di concedere ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo una prestazione non essenziale sottoponendola alla condizione della prova del possesso di conoscenze di base della lingua.

Veniamo, ora, ai due ultimi casi che assumono una portata rilevante soprattutto per l'ordinamento giuridico italiano. Il primo è stato pronunciato in composizione plenaria il 2 settembre 2021⁶⁶, il secondo è successivo al primo di poco meno di due mesi⁶⁷.

Nella sentenza adottata dalla Grande Camera nel caso *Stampa e Informazione O. D. e a./Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)* la Corte di giustizia ha confermato il diritto dei cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico, di beneficiare, conformemente all'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE – come si è detto modificativa della direttiva 2003/109/CE – di un assegno di natalità e di un assegno di maternità secondo quanto previsto dalla normativa italiana⁶⁸.

Nel caso di specie le autorità italiane avevano rifiutato la concessione di tali assegni a diversi cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in Italia, titolari di un permesso unico di lavoro ottenuto in forza della normativa italiana che recepisce la direttiva 2011/98/UE⁶⁹ laddove tale rifiuto era stato motivato dal fatto che,

⁶⁶ Corte di giustizia, sentenza del 2 settembre 2021, [causa C-350/20](#), *O.D. e a. contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, ECLI:EU:C:2021:659.

⁶⁷ Corte di giustizia, sentenza del 28 ottobre 2021, [causa C-462/20](#), *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Avvocati per niente onlus (APN), Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti c. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia, Ministero dell'Economia e delle Finanze*, ECLI:EU:C:2021:894.

⁶⁸ V. il commento di C. COLUCCI, in *Osservatorio sullo spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia* reperibile [online](#).

⁶⁹ [Direttiva 2011/98/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro. Trattasi di permesso di soggiorno ai sensi del [regolamento \(CE\) n. 1030/2002](#) del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un

contrariamente ai requisiti previsti dalla legge n. 190/2014 e dal decreto legislativo n. 151/2001, tali persone non risultavano titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo.

In forza, infatti, della legge n. 190/2014 che istituisce un assegno di natalità per ogni figlio nato o adottato, l'assegno è versato mensilmente ai cittadini italiani, ai cittadini di altri Stati membri, nonché ai cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno di lunga durata, al fine di incentivare la natalità e di contribuire alle spese per il suo sostegno mentre il decreto legislativo n. 151/2001 concede il beneficio dell'assegno di maternità per ogni figlio nato dal primo gennaio 2001 o per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento, alle donne residenti in Italia che siano cittadine di tale Stato membro o di un altro Stato membro dell'Unione o che siano titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

Nel caso di specie i cittadini di paesi terzi hanno contestato tale rifiuto dinanzi ai giudici italiani. La complessa vicenda nazionale da cui origina la richiesta di rinvio pregiudiziale vede la sottoposizione alla Corte costituzionale, da parte della Corte di Cassazione, di alcune questioni di legittimità costituzionale riguardanti la legge n. 190/2014, nella parte in cui quest'ultima subordina il riconoscimento dell'assegno in favore di cittadini di paesi terzi alla condizione che essi siano titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo nonché di una questione in merito alla legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 151/2001 relativo all'assegno di maternità.

Ritenendo che il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, garantiti dalla Costituzione italiana, debbano essere interpretati alla luce delle indicazioni vincolanti fornite dal diritto dell'Unione, la Consulta ha proposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia al fine di definire la portata del diritto di accesso alle prestazioni sociali riconosciuto dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e del diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale concesso dall'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98 ai lavoratori di paesi terzi⁷⁰.

La Corte di Lussemburgo⁷¹ ha precisato che, poiché tale articolo consacra il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'art. 34, parr. 1 e 2, della Carta,

modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi, e, in secondo luogo, i cittadini di paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi.

⁷⁰Trattasi dei lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), della direttiva.

⁷¹La Corte di Cassazione aveva chiesto alla Corte di giustizia di trattare la causa secondo il procedimento accelerato in applicazione dell'art. 105, par. 1, del regolamento di procedura di quest'ultima, ritenendo che un ritardo nella decisione del ricorso avrebbe determinato una situazione di incertezza in relazione all'applicazione del diritto dell'Unione, soprattutto in considerazione della differenza di vedute dell'amministrazione e dei giudici italiani, in quanto solo questi ultimi, e non la prima, riconoscono effetto diretto all'art. 12 della direttiva 2011/98. Tuttavia, la Corte di giustizia non ha accolto l'istanza del giudice del rinvio, ritenendo, in base alla sua costante giurisprudenza, che da un lato, il numero rilevante di soggetti interessati alla decisione non può costituire una circostanza eccezionale

occorre esaminare la questione relativa alla conformità della normativa italiana con il diritto dell'Unione unicamente alla luce di tale direttiva. Inoltre, poiché l'ambito di applicazione della suddetta disposizione della direttiva rinviando al regolamento n. 883/2004, risulta determinato da quest'ultimo, la Corte ha dovuto verificare se l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, tenuto conto delle caratteristiche peculiari che li connotano, costituiscano prestazioni rientranti nei settori della sicurezza sociale elencati all'art. 3, par. 1, del regolamento in parola.

Per quanto riguarda l'assegno di natalità, la Corte ha concluso che tale assegno costituisca una prestazione familiare, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento n. 883/2004/CE sulla base del fatto che esso viene concesso automaticamente ai nuclei familiari sulla base di determinati criteri oggettivi definiti *ex lege* al fine di rendere più sostenibili gli oneri derivanti dal mantenimento di un figlio appena nato o adottato, senza che rilevi qualsiasi valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali del richiedente.

Anche per quanto riguarda l'assegno di maternità, la Corte di giustizia ha rilevato che tale assegno è riconducibile al settore della sicurezza sociale di cui all'art. 3, par. 1, lett. b), del regolamento n. 883/2004/CE in ragione del fatto che esso risulta concesso o negato tenendo conto, oltre che dell'assenza di un'indennità di maternità connessa a un rapporto di lavoro o allo svolgimento di una libera professione, delle risorse del nucleo di cui fa parte la madre alla luce di un criterio oggettivo e legalmente definito quale costituisce l'indicatore della situazione economica, senza che l'autorità competente possa tener conto di altre circostanze personali.

La Corte di Lussemburgo ha concluso dunque nel senso che tanto l'assegno di natalità quanto quello di maternità rientrano nei settori della sicurezza sociale per i quali i cittadini di paesi terzi di cui all'art. 3, par. 1, lettere b) e c), della direttiva 2011/98/UE beneficiano del diritto alla parità di trattamento previsto da detta direttiva. Tenuto conto del fatto che l'Italia non si è avvalsa della facoltà offerta dalla direttiva agli Stati membri di limitare la parità di trattamento, la Corte ha ritenuto che la normativa nazionale che esclude tali cittadini di paesi terzi dal beneficio di detti assegni non sia conforme all'art. 12, par. 1, lett. e), di tale direttiva.

L'ultimo caso in ordine temporale che preme segnalare è il recentissimo giudizio del 28 ottobre 2021 reso nella causa C-462/20 ed avente ad oggetto, tra gli altri, l'interpretazione dell'art. 11, par. 1, lettere d) ed f) della direttiva in esame e l'art. 12, par. 1, lettere e) e g), della direttiva 2011/98. In particolare, quella che viene in rilievo è la compatibilità con dette norme dello strumento introdotto nell'ordinamento italiano nel 2016 sotto il nome di «carta della famiglia».

tale da giustificare l'esperimento del procedimento accelerato, dall'altro, la necessità di uniformare la giurisprudenza nazionale sul punto non è ragione sufficiente a giustificare l'utilizzazione del suddetto procedimento.

È opportuno preliminarmente precisare che la carta, destinata alle famiglie costituite da cittadini italiani ovvero appartenenti a Paesi membri dell'Unione europea regolarmente residenti nel territorio italiano con almeno tre figli conviventi di età non superiore a 26 anni⁷², così come congegnata, consente l'accesso a sconti ovvero a riduzioni tariffarie sull'acquisto di beni o servizi concessi dai soggetti pubblici o privati aderenti all'iniziativa. Essa è rilasciata prescindendo da requisiti reddituali e non è finanziata dalla pubblica amministrazione, poiché gli sconti sono praticati dai fornitori dei beni e servizi aderenti alla convenzione con il governo dello Stato⁷³.

In questo contesto, la questione sollevata dinanzi ai giudici di Lussemburgo dal Tribunale di Milano, su impulso di una serie di Associazioni della società civile, consiste nel verificare se una simile normativa, escludendo, tra gli altri, i cittadini di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo dal beneficio soprarichiamato sia compatibile con il diritto dell'Unione e, segnatamente, con il principio di parità di trattamento nella garanzia delle prestazioni sociali.

Al fine di sciogliere la *quaestio* interpretativa, la Corte ritiene che si debba, innanzitutto, accertare se la carta della famiglia rientri tra le prestazioni sociali contemplate nella direttiva.

Per giurisprudenza costante, una prestazione può essere considerata di sicurezza sociale se, «da un lato, è attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita *ex lege* e, dall'altro, si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, par. 1, del regolamento n. 883/2004» (punto 25). A giudizio della Corte, «prestazioni attribuite automaticamente alle famiglie che rispondono a determinati criteri obiettivi, riguardanti in particolare le loro dimensioni, il loro reddito e le loro risorse di capitale, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali, e destinate a compensare i carichi familiari, devono essere considerate prestazioni di sicurezza sociale» (punto 26), laddove le prestazioni familiari sono, in special modo, destinate ad aiutare socialmente i lavoratori aventi carichi familiari facendo partecipare la collettività a tali carichi.

A tale riguardo, la Corte osserva che se è vero che la carta della famiglia sia qualificabile come «misura di sostegno alle famiglie numerose» e che il suo rilascio, la stipula delle convenzioni con i fornitori di beni o servizi interessati nonché la

⁷² L'art. 90 *bis* del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18/2020 – Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (GURI n. 70, del 17 marzo 2020), inserito dalla legge di conversione 24 aprile 2020 n. 27/2020 (supplemento ordinario alla GURI n. 110, del 29 aprile 2020) ha abbassato, per l'anno 2020, a un solo figlio il numero di figli a carico richiesto per beneficiare della carta della famiglia.

⁷³ Lo Stato ha, però, finanziato la complessa piattaforma informatica che avrebbe consentito ai negozianti o fornitori di servizi di aderire all'iniziativa e garantire ai titolari della carta uno sconto di almeno il 5% rispetto ai prezzi correnti di mercato.

pubblicizzazione dei loro nomi sono garantite e finanziate dallo Stato, risulta, tuttavia, che la finalità di detta carta è l'ottenimento di sconti o di riduzioni tariffarie concessi da tali fornitori, che ne sopportano il costo e la cui partecipazione a tale azione in favore delle famiglie è volontaria. Pertanto, conclude in prima battuta la Corte, la carta della famiglia non costituisce una prestazione avente natura di contributo pubblico facente partecipare la collettività ai carichi familiari e non può rientrare, di conseguenza, nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004.

Tuttavia, l'art. 11, par. 1, lett. f), della direttiva 2003/109/CE, l'art. 12, par. 1, lett. g), della direttiva 2011/98/UE, come pure l'art. 14, par. 1, lett. g), della direttiva 2009/50/CE, prevedono la parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi con i cittadini dello Stato membro ospitante anche per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e l'erogazione degli stessi.

In considerazione del fatto che, sulla base delle indicazioni fornite dal giudice del rinvio, risulta che la finalità della carta della famiglia sia proprio quella di consentire l'accesso a beni e servizi e l'erogazione degli stessi beneficiando di uno sconto o di una riduzione tariffaria, ne discende che l'esclusione dei cittadini di paesi terzi contemplati da tali direttive dal beneficio dello strumento costituisce una disparità di trattamento contraria al diritto europeo.

6. La lezione della prassi applicativa e della prassi giurisprudenziale...in attesa della riforma della direttiva 2003/109/CE.

In attesa di un auspicabile intervento normativo da parte delle istituzioni europee che riesca a far tesoro tanto delle rilevate discrasie applicative della direttiva 2003/109/CE quanto dei significativi interventi *in subiecta materia* operati dalla Corte di giustizia si può formulare qualche considerazione conclusiva.

Nel più ampio contesto della messa alla prova dei sistemi di *welfare* rispetto ai nuovi flussi migratori⁷⁴, come si è visto la direttiva 2003/109/CE, valorizzando un elemento di tipo oggettivo, quale la residenza (o, *rectius*, la residenza abituale⁷⁵) in associazione ad altri requisiti, aveva cercato di delineare una sorta di *statuto* per il soggiornante di lungo periodo. Tale obiettivo piuttosto ambizioso, perseguito dall'atto in esame, risultava geneticamente soggetto al rischio di «compromissione» da parte di

⁷⁴ V. L. MONTANARI, C. SEVERINO (a cura di), *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie (Les systèmes de welfare à l'épreuve des nouvelles dynamiques migratoires)*, Napoli, 2018.

⁷⁵ Esempio emblematico della non uniformità delle posizioni delle istituzioni europee rispetto alla configurazione di forme di «cittadinanza civica» è rappresentato dalla non approvazione, da parte del Parlamento europeo, della proposta di Relazione (FINALE A6-0411/2005 del 15/12/2005) sulla quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1 maggio 2001-30 aprile 2004) – Doc. COM (2005) 389 def. nella quale si indicava il possesso della residenza quale criterio per la concessione agli stranieri del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali.

alcune normative nazionali di recepimento per effetto, come si è osservato, degli ampi margini di discrezionalità lasciati agli Stati in alcuni ambiti coperti dalla direttiva.

L'inevitabile intersecazione di normative nazionali ed internazionali (*rectius*: europee), la citata esclusione dell'ambito di applicazione *ratione personarum* ad alcune categorie di immigrati, la sua limitazione *ratione locis* con la scontata esclusione di Danimarca, Irlanda, Regno Unito (n. 25-26 del Preambolo ove viene esercitato il diritto di *opting out*) e, soprattutto, il carattere concessorio che connota lo *status* di soggiornante di lungo periodo non potevano non compromettere la creazione, a beneficio di quest'ultimo, di un vero e proprio *corpus* differenziato di diritti di fonte prettamente europea.

Ora se il diritto opera sovente la consacrazione in strumenti normativi di alcune sensibilità collettive emerse nel corpo sociale non vi è dubbio che risulta avvertita, da tempo, l'affermazione, accanto alla cittadinanza «legale», di espressioni, in senso sostanziale e non formale, di una cittadinanza *de facto* o di una «cittadinanza civica», riconducibili ad una sorta di cosiddetta «cittadinanza sociale» o «attiva» o «di residenza⁷⁶».

D'altra parte, l'evoluzione storico-giuridica del concetto di cittadinanza in ragione del ciclico modificarsi, nel tempo e nello spazio, delle forme degli ordinamenti e la parziale trasformazione di alcuni elementi strutturali tanto della società internazionale (intesa anche come società interindividuale⁷⁷) quanto delle società statuali hanno prodotto due effetti non privi di interrelazione⁷⁸. Da un lato, in nome del rispetto dei

⁷⁶ Esse risultano costruite non già sul legame etnico della nascita ma trovano il loro fondamento nel contributo fornito dallo straniero allo sviluppo dei valori civili della comunità ospitante. Cfr. E. CHELI, *Diritti fondamentali degli immigrati: premesse costituzionali*, in R. PISILLO MAZZESCHI, P. PUSTORINO, A. VIVIANI (a cura di), *Diritti umani degli immigrati*, Napoli, 2010, p. 6. V. *infra* nota 82.

⁷⁷ Nel senso indicato da P. ZICCARDI, (voce) *Diritto internazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, 1964, vol. II. I Paesi europei, nell'attribuzione della cittadinanza, applicano, combinandoli variamente, i due criteri dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*, normalmente con una prevalenza del primo nei Paesi di immigrazione, del secondo nei Paesi di emigrazione. Non si può, peraltro, non rilevare come nelle attuali legislazioni tali criteri abbiano parzialmente perduto i rigorosi caratteri che li contraddistinguevano assurgendo anche ad una sorta di indici del vincolo «spirituale» intercorrente tra l'individuo e la società. La competenza statale in materia di attribuzione della cittadinanza rinviene, come sostiene ormai diffusamente la dottrina, un insieme di limiti derivanti tanto dal Diritto Internazionale generale (quale corollario dell'affermazione dei principi fondamentali di protezione dei diritti umani) che da quello pattizio (quale conseguenza degli obblighi assunti dagli Stati attraverso una serie di convenzioni internazionali che prevedono la garanzia di determinati diritti sulla base della residenza sul territorio).

⁷⁸ Non è possibile evidentemente, in questa sede, soffermarsi sull'evoluzione del concetto di cittadinanza a partire dal diritto romano fino al diritto intermedio per arrivare al diritto vigente; né si può dar conto del rapporto di continuità spazio-temporale con istituti giuridici del passato regolatori delle condizioni di appartenenza ad una data comunità (si pensi alla *Constitutio antoniniana de civitate* del 212 d.C. che prevedeva lo *status* del *peregrinus* e quello del *civis romanus* con diverse modalità di appartenenza alla comunità), come pure non è possibile soffermarsi del collegamento tra il mutato paradigma della cittadinanza e la rimodulazione della nozione di sovranità statale nel quadro del processo di integrazione europea. Per quest'ultimo aspetto si veda una sintetica ma efficace ricostruzione, nell'ambito di un più ampio lavoro, di E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 437 ss., in particolare par. 3.

diritti umani e delle libertà fondamentali, la progressiva attenuazione della contrapposizione tra cittadino e straniero con la progressiva estensione a vantaggio dei non cittadini – e a prescindere dallo *status civitatis* – di una serie di diritti fondamentali e non, tradizionalmente riservati ai cittadini. Dall'altro, l'emersione di forme di «proiezione ultra-territoriale» della cittadinanza al di là dello Stato di appartenenza del cittadino nel più ampio quadro di una sorta di personalizzazione dello *statuto* dello stesso.

Il Trattato di Lisbona, nell'effettuare un «cambio di paradigma (...) dal mercato alla cittadinanza⁷⁹», attraverso la configurazione – ad elevato contenuto anche simbolico – di una c.d. «doppia cittadinanza⁸⁰», ha amplificato la portata semantica e la *vis* giuridica della stessa nozione di cittadinanza europea. Declinandola alla luce di una connotazione «dinamica» le ha attribuito un valore intrinseco, strettamente legato all'essenza del soggetto-persona⁸¹.

Inoltre la progressiva «emancipazione», realizzata sia nel diritto derivato che nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, della cittadinanza europea rispetto al suo essere funzionale alla libertà di mercato⁸² è suscettibile di produrre effetti riflessi anche rispetto ai diritti degli stranieri provenienti da Stati terzi⁸³: in definitiva, da una cittadinanza europea che rappresenta, da tempo, lo «*status* fondamentale» dei cittadini

⁷⁹ V. L. MOCCIA, *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 2010, p. 115 ss.

⁸⁰ La «novella» apportata dal Trattato di Lisbona non sembrerebbe conferire un reale valore aggiunto nell'evoluzione dell'istituto con riferimento alla «codificazione» di una «doppia cittadinanza» come era stato avanzato nella prima fase dei lavori della *Convention*. Tra coloro che hanno sottolineato tali aspetti v. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'unione europea*, Bari, 2020, p. 97. Sui diritti di cittadinanza e la libertà di circolazione nell'Unione europea v. per tutti B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012.

⁸¹ Sul dinamismo della «figura giuridica» di cittadinanza v. E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea*, cit., p. 475 che richiama D. O'KEEFFE, *Union Citizenship*, in D. O'KEEFFE, P. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 106.

⁸² In tal senso S. GIUBBONI, *Libertà di mercato e cittadinanza sociale europea*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2007, pp. 13-28, in particolare p.13 dove si sottolinea come se «libertà di mercato e cittadinanza sociale formano, almeno all'apparenza, una coppia ossimorica» (...) i contenuti sociali della cittadinanza europea sono stati in effetti costruiti a partire da una libertà di mercato. Sulla «forza pervasiva» del rispetto dei diritti fondamentali nel sistema comunitario con conseguenze sulla stessa interpretazione delle pur fondamentali «libertà» del mercato unico v. E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea*, cit., p. 444.

⁸³ Alla luce di una sintesi tra *inclusionary and exclusionary dimensions of citizenship*. Sulle due dimensioni in un più ampio contributo (che assume come *focus* la protezione dei cittadini dei Paesi terzi dall'espulsione) v. S. MORANO-FOADO, S. ANDREADAKIS, *The Convergence of the European Legal System in the Treatment of Third Country Nationals in Europe: The ECJ and ECtHR Jurisprudence*, in *European Journal of International Law*, 2011, pp. 1071-1088, in particolare p. 1074. Sull'affermazione del principio di progressiva inclusione nel diritto europeo delle migrazioni v. A. FARAHAT, *"We want"*, cit., p. 701 ss.

degli Stati membri a *status intermedi*⁸⁴ che assurgano ad «autentico strumento di integrazione sociale⁸⁵».

Orbene la prassi applicativa relativa alla direttiva 2003/109/CE e quella giurisprudenziale analizzate testimoniano che definire, in senso normativo, un compiuto «statuto» del c.d. immigrato di lungo periodo significa, invero, uscire dalla perdurante logica di emergenza o di attenzione «difensiva» al problema dell'immigrazione attraverso il rafforzamento di quella reciproca fiducia fra Stati membri, presupposto per il perfezionamento di un compiuto spazio di libertà, sicurezza e giustizia e per la ricerca di una maggiore coerenza sistematica nella consacrazione di nuovi diritti di mobilità⁸⁶.

Significa «denazionalizzazione»⁸⁷ del tema dell'immigrazione con la progressiva riduzione della giurisdizione domestica alla luce della maggiore residualità possibile delle competenze nazionali che si pongano in un rapporto di compatibilità con un diritto dell'Unione europea destinato ad essere meno «cedevole».

Significa, altresì, un'applicazione «estensiva» del principio di non discriminazione come garantito dall'art. 19 del TFUE e dall' art. 21 della Carta dei diritti fondamentali anche a favore degli immigrati regolari (qualora contrassegnati dal possesso di determinati requisiti che comprovino il «carattere non episodico e di non breve durata» del soggiorno⁸⁸), nonché di quello della parità di trattamento che significativamente informa la disciplina internazionale, europea e nazionale⁸⁹.

⁸⁴ S. PEERS, in *The Court of Justice*, cit., parla di una *subsidiary form of EU citizenship* (p. 529). Sulla cittadinanza come «*status fondamentale*» dei cittadini degli Stati membri v. la Corte di Giustizia a partire dalla sentenza resa nella [causa C-184/99, Grzelczyk](#), ECLI:EU:C:2001:458, punto 6193.

⁸⁵ Così il 6° 'considerando' della direttiva 2011/51.

⁸⁶ In chiave piuttosto critica sulla libertà di movimento dei cittadini di Stati terzi nell'Unione europea cfr. S. IGLESIAS SÁNCHEZ, *Free Movement of Third Country Nationals in the European Union? Main Features, Deficiencies and Challenges of the new Mobility Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *European Law Journal*, 2009, n. 6, pp. 791-805.

⁸⁷ Con riferimento ad una cittadinanza cosmopolita priva di nazionalità v. L.S. ROSSI, *I cittadini*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, I, Torino, 2006, II ed., p.116 ss.

⁸⁸ Come attesta costantemente la nostra Corte costituzionale che ha sottolineato da tempo che «al legislatore italiano sia senz'altro consentito di dettare norme, non palesemente irragionevoli e non in contrasto con gli obblighi internazionali, intese a regolare l'ingresso e la permanenza degli stranieri extracomunitari in Italia». Ed ha altresì soggiunto che «è possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata» (enfasi aggiunta); una volta, però – ha aggiunto la Consulta – «che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (sentenza n. 306 del 2008, sentenza n.187 del 2010, sentenza n. 61 del 2011). Sulla base di questo ragionamento – che ha implicato anche il richiamo agli effetti determinati nel nostro ordinamento dal già citato decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 3 (di attuazione della direttiva 2003/109) – la Corte ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, co. 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, co. 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) – come modificato dall'art. 9, co. 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, co. 1, del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) –

Il potenziale contrasto tra la crescente mobilità delle persone *tout court* e la tendenziale «stanzialità» dei diritti, legati, sia pure in parte, a criteri di territorialità⁹⁰, può trovare nuovi elementi di ricomposizione nello spazio europeo dei diritti fondamentali⁹¹? Uno spazio che non può non «fare i conti», prima sul piano normativo e poi su quello giurisprudenziale, con l'ulteriore rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali nell'UE anche per effetto dell'attribuzione di efficacia vincolante alla Carta di Nizza/Strasburgo.

Sicuramente la compiuta definizione di uno *statuto* euro-nazionale del soggiornante di lungo periodo costituisce un esempio emblematico degli effetti dell'«incidenza virtuosa» tra tutela dei diritti fondamentali e diritti di cittadinanza che si traduce nello sforzo definitorio, da parte delle istituzioni europee, nell'ambito della più generale politica migratoria, di *statuti* intermedi o *alibi*⁹²: quali statuti permanentemente *in fieri* che richiedono una significativa collaborazione, da parte degli Stati membri, al

nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. La Corte costituzionale ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della l. 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili). Sull'applicazione del principio di non discriminazione ai cittadini dei Paesi terzi v. C. HUBLET, *The Scope of Article 12 of the Treaty of the European Communities vis-à-vis Third Country Nationals: Evolution at Last?*, in *European Law Journal*, 2009, pp. 757-774; F. IPPOLITO, *Principio di non discriminazione e cittadini extracomunitari*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, pp. 279-299, in part. p. 290 ss. Sulla *émancipation* del principio di non discriminazione per effetto di *convergences parallèles* tra le giurisprudenze della Corte europea dei diritti umani e la Corte di Giustizia, v. L. POTVIN-SOLIS, *La liason entre le principe de non-discrimination et les libertés et droits fondamentaux des personnes dans le jurisprudences européennes*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009, p. 967 ss.

⁸⁹ Il tutto in attuazione non già della procedura *ex art.* 25, co. 2 TFUE ma di quella prevista dall'art. 79 TFUE, n. 2, lettere *a*) e *b*) relativo all'adozione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, delle 'misure' relative alle (condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e titoli di soggiorno di lunga durata) nonché alla definizione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro ivi comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri. Essa prevede il ricorso alla procedura legislativa «rafforzata» che contempla la delibera del Consiglio all'unanimità, previa approvazione del PE, e la successiva approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali al fine di integrare i diritti di cittadinanza (contenuti nell'art. 17 TFUE).

⁹⁰ Su tale contrasto v. E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea*, cit., p. 465.

⁹¹ Si rinvia ai contributi di P.GARGIULO, P.ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ e L.PANELLA, in *Cittadinanza e cittadinanze: dinamiche evolutive tra flussi migratori e garanzia dei diritti fondamentali (parte I)*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: Profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, 2018, Atti del Convegno interinale SIDI di Salerno.

⁹² Una parte della dottrina parla di *citizenship-like freedoms* per i cittadini di stati terzi rispetto ai cittadini dell'Unione europea. V. S. CARRERA, A. WIESBROCK, *Whose Citizenship to Empower in the Area of Freedom, Security and Justice?*, in *Center for European Policy Studies (CEPS)*, maggio 2010, p. 2 e p. 22 che richiama A. WIESBROCK, *Legal Migration to the European Union*, Leiden, 2010, nota 15.

fine di realizzare veri e propri *statuti* terzi tra quello di cittadino nazionale e quello di cittadino europeo⁹³.

Ora il ravvicinamento tra lo «statuto» del cittadino dell'Unione europea e quello dello straniero, non privi, nell'ordinamento unionistico, di punti di contatto – alcuni dei quali evidenziabili per contrapposizione rispetto allo «statuto» del cittadino nazionale – può rinvenire, come testimonia la giurisprudenza della Corte di giustizia analizzata, un fattore propulsivo nella progressiva realizzazione di uno spazio europeo dei diritti fondamentali che assicuri la piena attuazione dell'art.34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il tutto nel più ampio quadro dell'eventuale passaggio, all'interno delle legislazioni nazionali, dallo *ius sanguinis* allo *ius soli* e allo *ius electionis*, come criterio attributivo della cittadinanza⁹⁴.

La progettata modifica della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, attraverso la prevista riduzione - nella proposta di regolamento COM(2020)610 - a tre anni di soggiorno legale del segmento temporale necessario affinché si possa ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo unitamente all'assimilazione delle condizioni per il conferimento di tale *status* sia per i beneficiari di protezione internazionale che per gli altri cittadini di paesi terzi, incentiverebbe i beneficiari della protezione internazionale a rimanere nello Stato membro che l'ha concessa contribuendo anche alla loro piena integrazione nelle comunità locali.

Tale modifica potrebbe contribuire a definire un quadro giuridico complessivo che, fondato su di una logica di *favor* per lo straniero regolarmente soggiornante, sappia superare le perduranti resistenze rinvenibili nelle prassi legislative e amministrative nazionali rispetto al soddisfacimento di almeno due obiettivi: la garanzia *effettiva* di quella libertà di circolazione e di soggiorno intra-UE prevista dai Trattati ma in parte disattesa nel diritto derivato⁹⁵ e inoltre la traduzione, all'interno di strumenti normativi suscettibili di un'applicazione *effettiva*, di quel *volet* positivo dell'azione dell'UE in materia di migrazioni che guarda alla migrazione «legale» come opportunità⁹⁶.

⁹³ Così A. WIESBROCK, *op. cit.*

⁹⁴ Scopo ultimo del processo dinamico che potrebbe fare dell'UE un'autentica comunità politica, come recitava un progetto di Risoluzione del 2005 mai approvato.

⁹⁵ M. BORRACCETTI, *L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 15 ss.

⁹⁶ V. A. DI PASCALE, *L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, 20 gennaio 2021, p. 141 ss., reperibile [online](#).

ABSTRACT: Il contributo si propone di analizzare le ragioni giustificatrici su cui si fonda il processo di (ulteriore) revisione della direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo, già modificata per effetto della direttiva 2011/51/UE che ne ha esteso l'ambito di applicazione anche ai beneficiari di protezione internazionale. Le criticità emerse nell'applicazione di tale atto, come evidenziano le due Relazioni del 2011 e del 2019 della Commissione e la significativa prassi giurisprudenziale in materia, costituiscono il quadro di riferimento in cui si colloca la riforma di siffatto strumento normativo, come preconizzata nel cd. Nuovo Patto sulla migrazione ed asilo che le l'ha calendarizzata per la fine del 2021 e come evidenziata dalla proposta di regolamento COM(2020)610. L'obiettivo, alla luce di quanto definito in tale Patto, sarebbe quello di riuscire a configurare un diritto *effettivo* alla mobilità all'interno dell'UE perfezionando i contenuti dello *status* di soggiornante di lungo periodo nell'UE e, in particolare, rafforzando il diritto di chi vi rientra di spostarsi e lavorare in altri Stati membri.

PAROLE CHIAVE: soggiornante di lungo periodo; riforma della direttiva 2003/109/CE; diritto effettivo alla mobilità intra-UE; relazioni della Commissione; giurisprudenza.

The (in)effectiveness of the statute of the long-term resident. Towards the reform of Directive 2003/109/EC between application criticalities and jurisprudential practice

ABSTRACT: The present paper aims to analyze the justifying reasons on which the process of (further) revision of Directive 2003/109/EC on long-term residents is based, considering that it had already been amended as a result of Directive 2011/51/EU which extended its scope also to beneficiaries of international protection. The critical issues that emerged in the application of this act, as highlighted by the two Reports of 2011 and 2019 of the Commission and the significant case-law on the subject, constitute the framework in which the reform of this regulatory instrument is placed, as advocated in the New Pact on migration and asylum which schedules it for the end of 2021, and as stressed by the proposed regulation COM/2020/610. The purpose, as it is defined in this Pact, would be that of configuring an effective right to mobility within the EU by improving the contents of the long-term resident status in the EU and, in particular, by strengthening the right of returnees to move and work in other Member States.

KEYWORDS: long-term resident; revision of Directive 2003/109/EC; effective right to mobility within the EU; reports of the Commission; case-law.