

Permesso di Soggiorno di lungo periodo UE: i requisiti economici possono essere garantiti da un terzo

di Giacomo Mannocci

Title: Conditions for acquiring long-term resident status UE: Stable, regular and sufficient resources are made available to the applicant by a third party

Keywords: Immigration policy; Third-country nationals; Long-term residents.

1. – La sentenza in commento si inserisce nella copiosa giurisprudenza euro unitaria dedicata ai cittadini di Paesi terzi che siano titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo all'interno dell'Unione europea e più precisamente si occupa della corretta interpretazione dei requisiti idonei all'acquisizione di tale status.

Nel corso del 2019 la Corte è intervenuta sull'argomento con due importanti pronunce: la prima nel marzo quando ha statuito che nel caso in cui lo status di soggiornante di lungo periodo sia stato concesso a cittadini di paesi terzi in base a documenti falsificati, la circostanza che gli interessati non fossero a conoscenza del carattere fraudolento di tali documenti non osta a che lo Stato membro interessato proceda, in applicazione di tale disposizione, alla revoca di detto status (Corte giustizia UE sez. IV, Sentenza 14/03/2019, n.557). La seconda con la Sentenza in commento.

Preliminarmente occorre precisare che il permesso di soggiorno di lungo periodo è permanente – salvo gli espressi casi revoca – e conferisce al titolare lo stesso trattamento dei cittadini dell'Unione Europea per quanto riguarda l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, l'istruzione e la formazione professionale, le prestazioni sociali, l'assistenza e la protezione sociale, le agevolazioni fiscali. Inoltre, il titolare ha facoltà di circolare liberamente all'interno dell'Unione nonché il diritto a partecipare alle procedure per l'assegnazione di alloggi pubblici.

Tra i requisiti di accesso, la Direttiva 2003/109/CE, del 22 settembre 2003 prevede tra l'altro che il richiedente il permesso di soggiorno deve dimostrare di disporre di risorse stabili, regolari e sufficienti per mantenere sé stesso e i suoi familiari senza dover ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato.

È proprio sulla nozione e sulla provenienza di risorse idonee a garantire il mantenimento dello straniero, che interviene la Corte di Giustizia con la Sentenza in oggetto.

La pronuncia sorge in seguito al ricorso di un cittadino di nazionalità camerunense, al quale era stato negato dalla competente Commissione territoriale belga un permesso di soggiorno di lungo periodo sulla base del presupposto che non avesse risorse finanziarie autosufficienti e idonee a garantirgli un soggiorno stabile senza ricorrere agli strumenti di assistenza sociale statale.

Infatti, il ricorrente, già titolare per dieci anni di un valido titolo per permanere in Belgio – prima per motivi di studio e poi da ultimo per motivi di lavoro – aveva infine richiesto il permesso di lungo periodo, pur essendo al momento disoccupato e privo di proprie risorse economiche. Per giustificare la sua istanza, aveva allegato una dichiarazione di suo fratello – già titolare di un analogo permesso – il quale si impegnava a garantire in sua vece la sussistenza delle risorse idonee al suo mantenimento.

Le autorità belghe hanno negato il permesso perché a loro giudizio la Direttiva europea in oggetto richiede la sussistenza di risorse proprie senza la possibilità di consentire una forma di garanzia da parte di terzi. Avverso il diniego, è stato proposto ricorso alla Commissione per il contenzioso in materia di stranieri, la quale ha sollevato una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia per sapere se il requisito del possesso di risorse stabili, regolari e sufficienti debba essere interpretato facendo riferimento esclusivamente alle risorse «proprie» dell'istante o se tale nozione comprenda anche le risorse messe a disposizione di tale richiedente da un terzo nonché, eventualmente, per conoscere se un impegno di assistenza sottoscritto da tale terzo sia sufficiente a fornire la prova che detto richiedente dispone di risorse stabili, regolari e sufficienti.

La Corte di Giustizia rileva, innanzitutto, che le traduzioni ufficiali della Direttiva 2003/109 presentano una discrasia di significato proprio con riguardo a questo requisito di accesso al permesso di lungo periodo che determina una grave conseguenza giuridica perché il tenore letterale della disposizione non consente, di per sé, di determinare né la natura né l'origine delle risorse menzionate. Infatti, le versioni spagnola, inglese, francese e italiana di tale disposizione utilizzano un termine equivalente al termine «risorse», il quale, secondo il suo significato abituale, può riferirsi a tutti i mezzi finanziari a disposizione del richiedente lo status di residente di lungo periodo, indipendentemente dalla loro fonte. Invece, le versioni in lingua olandese e tedesca di tale disposizione utilizzano termini equivalenti alla nozione di «reddito», che si riferisce più restrittivamente alle risorse personali, come, in particolare, quelle derivanti dall'attività economica del richiedente lo status di soggiornante di lungo periodo, il che tenderebbe ad escludere le risorse provenienti da un terzo, come un familiare.

Il problema linguistico si riflette quindi sul piano giuridico perché nell'accezione di risorsa non si può che escludere la possibilità che questa possa essere garantita da parte del terzo, mentre la questione cambia se si fa riferimento alla nozione di reddito che presuppone necessariamente un reddito soggettivo.

Non potendo risolvere la controversia attraverso il dato letterale, è pertanto indispensabile utilizzare un altro criterio ermeneutico: bisogna cioè far ricorso al fine teleologico della Direttiva che mira espressamente all'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilmente residenti negli Stati membri. Inoltre, come risulta dal considerando 2 di tale direttiva, con la concessione dello status di soggiornante di lungo periodo, essa intende avvicinare lo status giuridico di tali cittadini a quello dei cittadini degli Stati membri. Questa finalità si ricava dalla stessa costante giurisprudenza euro unitaria la quale ha più volte statuito che l'obiettivo principale della Direttiva è l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitesi a titolo duraturo negli Stati membri (v. sentenza del 26 aprile 2012, Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 66) che comporta un altro corollario decisivo: la libera circolazione delle persone e delle merci. Infatti il diritto di soggiorno dei soggiornanti di lungo periodo e dei loro familiari in un altro Stato membro, previsto dal capo III della medesima Direttiva, è inoltre diretto a contribuire alla realizzazione effettiva del mercato interno in quanto spazio in cui è garantita a tutti la libertà di circolazione.

Se quindi vi è una incertezza linguistica, ma la finalità della Direttiva è chiara, per la Corte di Giustizia la nozione di «risorsa» assume una rilevanza a sé e pertanto deve essere intesa come una nozione autonoma del diritto dell'Unione europea e interpretata in modo uniforme nel territorio di quest'ultima, indipendentemente dalle

qualificazioni utilizzate negli Stati membri, prendendo in considerazione il tenore letterale della disposizione di cui trattasi nonché il suo contesto e gli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 9 novembre 2017, C-306/16; Sentenza 11 maggio 2017, C-302/16; sentenza del 16 novembre 2016, C-316/15).

Da ciò ne consegue che è irrilevante se la risorsa economica proviene dall'interessato oppure da un soggetto terzo che garantisce in sua vece.

Questa nozione di risorsa è analoga a quella contenuta nella Direttiva 2004/38, in base alla quale ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo superiore a tre mesi, in particolare se dispone, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno. La nozione di «risorse» di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2003/109 può quindi essere interpretata in modo analogo a quello previsto dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38, nel senso che non esclude che l'interessato possa avvalersi di risorse provenienti da un terzo, suo familiare.

È proprio per questo motivo che per la Corte di Giustizia non può essere accolta l'interpretazione dell'autorità amministrativa belga che all'inizio ha negato il permesso di soggiorno di lungo periodo perché si faceva riferimento nell'istanza alle risorse del fratello: visto che lo scopo è quello di equiparare i soggiornanti di lungo periodo ai cittadini dell'Unione europea anche ai primi deve applicarsi la stessa nozione di risorsa prevista per questi ultimi.

Con una tale interpretazione, la Corte di Giustizia accoglie la tesi del ricorrente ma solo parzialmente perché si affretta a precisare che – pur essendo univoca la nozione di risorsa – questa trova un'applicazione diversa a seconda che si tratti di un cittadino dell'Unione europea ovvero di un Paese terzo. Infatti, la Direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione cittadini della UE e dei loro familiari prevede che questi debbano disporre nello Stato ospitante di risorse sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno superiore a tre mesi. A tal proposito la Corte ha fatto presente che, siccome l'entità delle esigenze può variare notevolmente da un individuo all'altro, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che gli Stati membri possono indicare un certo importo come importo di riferimento, ma non nel senso che essi possono stabilire un importo di reddito minimo, indipendentemente da un esame concreto della situazione di ciascun richiedente (v., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2010, C-578/08).

La Direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo stabilisce, invece, che le risorse dei richiedenti non devono essere solo sufficienti, ma pure stabili e regolari. Quindi per la Corte, le risorse economiche in esame devono presentare una certa permanenza e una certa continuità proprio per non gravare eccessivamente sullo Stato ospitante.

Siccome la Direttiva parla di risorse e non di reddito, la Corte ha precisato che la garanzia economica di risorse stabili, regolari e sufficienti può essere fornita anche da un soggetto terzo rispetto all'istante.

È questa, dunque, la novità della sentenza in commento che avrà un indubbio riflesso sulle Corti nazionali che sempre più spesso sono chiamate a valutare il diniego o la revoca dei permessi di lungo soggiorno.

Con riferimento all'Italia va infatti rilevato che la giurisprudenza amministrativa ha finora interpretato la nozione di risorse stabili, sufficienti e regolari necessarie per ottenere il permesso di soggiorno UE in un'ottica che si avvicina molto di più a quello di reddito personale. Ad esempio, proprio recentemente, è stato ribadito che per acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo, il cittadino di paesi terzi deve dimostrare di disporre di un reddito sufficiente e di un'assicurazione contro le malattie,

in modo da non diventare un onere per lo Stato membro. (Sentenza T.A.R. Bologna, sez. I, 01/07/2019, n.589). Inoltre, per pacifica giurisprudenza, è sempre stato affermato che il requisito del possesso di un reddito minimo idoneo al sostentamento dello straniero costituisce un requisito soggettivo non eludibile ai fini del rilascio e del rinnovo del titolo di soggiorno perché esso attiene alla sostenibilità dell'ingresso dello straniero nella comunità nazionale (cfr., *ex multis*, TRGA Bolzano, 9.1.2018, n. 3; Cons. Stato, Sez. III, n. 1971/2017 che richiama n. 2227/2016; n. 2335/2015; n. 3596/2014; 19.4.2017, n. 136; 19.3.2014, n. 75).

Ma non solo.

È stato chiarito in passato che le dichiarazioni dei redditi da sole non possono provare la disponibilità economica, ancor meno se, come nel caso in oggetto, non avvalorate da versamenti contributivi, dichiarazioni pregresse ed altri elementi utili a suffragarle. Esse infatti non hanno natura di atto pubblico e di pubblica fede, con efficacia probatoria privilegiata, bensì consistono in una mera dichiarazione di parte adottata dal contribuente sul principio della cd. «autoliquidazione» dell'imposta e, dunque, di per sé stessa inidonea a certificare, con efficacia fidefacente, i dati in essa indicati, di talché la sua presentazione non vale di certo ad elidere, con pretesa automaticità, il potere/dovere dell'Autorità procedente di svolgere gli opportuni approfondimenti onde verificare, senza preclusione di sorta, l'effettiva esistenza del requisito richiesto, e cioè l'effettiva disponibilità del reddito dichiarato (Sentenza, TRGA Bolzano, 18.10.2016, n. 291).

La giurisprudenza amministrativa italiana è sempre stata quindi orientata nel senso di valutare il reddito ed è in quest'ottica che ha sempre ribadito due corollari susseguenti e cioè che grava sull'istante l'onere di allegazione comprovante il possesso del requisito reddituale (cfr., *ex multis*, TRGA Bolzano, 18.10.2016, n. 291); che il requisito *de quo* deve essere posseduto e dimostrato alla data di adozione del provvedimento, sulla cui legittimità non assume rilievo il mutamento delle condizioni economiche dell'interessato sopravvenuto in un periodo successivo (cfr., *ex multis*, TRGA Bolzano, 20.2.2018, n. 55; Cons. Stato, Sez. III, 10.9.2014, n. 4611 e 18.4.2011, n. 2384).

Sarà interessante capire come la giurisprudenza amministrativa, di cui ultimamente una delle attività principale riguarda i giudizi relativi all'impugnazione dei provvedimenti amministrativi concernenti gli stranieri – soprattutto a seguito delle numerose novelle legislative in tema di migrazioni degli ultimi anni – recepirà in concreto le indicazioni dei Giudici di Lussemburgo che di fatto hanno allargato la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo che nel nostro ordinamento continua ad essere disciplinato dall'art. 9 del d.lgs. 286/1998, così come modificato dal decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13.

Giacomo Mannocci
Avvocato in Pisa
giacomomannocci@gmail.com