

Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano residenti di lungo periodo.

Anche la questa Direttiva¹, un po' più ambiziosa della precedente, ha risentito del nuovo clima di maggior diffidenza degli Stati membri verso i temi connessi con l'immigrazione. Ne sono testimonianza i due anni e mezzo intercorrenti fra la presentazione e la sua approvazione.

Il progetto della Commissione, in attuazione del disposto dell'articolo 63 TCE, era quello di armonizzare il trattamento giuridico specifico di favore che gli ordinamenti nazionali degli Stati membri già riservano ai cittadini di Paesi terzi che soggiornano da svariati anni nel loro territorio. Il trattamento di favore si concretizza in una stabilità e permanenza del permesso di soggiorno che diventa indipendente dall'attualità della condizione lavorativa, nell'accesso al pari dei cittadini a tutte le forme di previdenza e di assistenza e di una protezione rafforzata contro l'espulsione.

La seconda parte della proposta di Direttiva presentata dalla Commissione affronta, invece, un aspetto totalmente nuovo. La parificazione del residente di lungo periodo in uno Stato membro al cittadino europeo nell'ambito del diritto di stabilimento in un altro Stato dell'Unione con la possibilità di poter scegliere liberamente dove lavorare.

Anche in questo caso, l'accoglienza degli Stati membri è stata tiepida per quel che riguarda la prima parte ponendo l'accento sull'aspetto concessivo dello status di lungo soggiornante piuttosto che sul diritto alla sua acquisizione, rivestendo l'acquisizione di detto status, visto il suo carattere permanente, di molte e numerose cautele, riducendo i diritti e le facoltà connesse con tale status, ampliando le possibilità di revoca e di espulsione.

Sulla seconda parte della proposta di Direttiva l'accoglienza è stata ancora più fredda. Sono emerse tutte le preoccupazioni degli Stati membri a consentire un ingresso e un soggiorno automatico nel proprio territorio da parte di cittadini terzi – anche se “garantiti” da un altro Stato membro - senza che essi debbano soggiacere ai controlli e alle condizioni previste per gli Stranieri che entrano per la prima volta nell'Unione. La Direttiva è stata approvata solo perché il “diritto allo stabilimento” in un secondo Stato membro è stato circondato da tali condizioni da renderlo molto più simile ad un primo ingresso.

Anche questa Direttiva, non verrà applicata alla Danimarca, e, per scelta, anche da Irlanda e Regno Unito.

Le preoccupazioni anzi dette trovano puntuale riscontro fin dal primo articolo della Direttiva che definisce lo scopo della stessa. Lo Status di soggiornante di lungo periodo non è più “attribuito”, bensì “concesso” e le “norme secondo cui i titolari dello status di residente di lungo periodo hanno diritto di soggiornare” in altri Stati membri, diventano “le norme sul soggiorno ... in Stati membri diversi da quello in cui hanno ottenuto lo status”.

L'incrocio di normative diverse ha portato, inoltre ad escludere dall'ambito di applicazione la categoria dei rifugiati che, pertanto, si troverà discriminata rispetto a quella dei migranti che hanno conseguito questo particolare status, almeno per la possibilità di trovar lavoro in un diverso Stato membro.

La discussione in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio ha reso più rigido il limite di cinque anni occorrente per la richiesta dello Status di residente di lungo periodo. La proposta originaria della Commissione, infatti, prevedeva che non fossero presi in considerazione periodi di assenza inferiori a sei mesi consecutivi, anche più volte ripetuti nel quinquennio, nonché assenza dovute ad obblighi di leva, distacco per lavoro, studio, malattia grave, gravidanza e puerperio.

La possibilità che il periodo di cinque anni, considerato il minimo per l'integrazione nella nuova Patria, diventasse solo teorico, il testo approvato (art.4) specifica che, pur rimanendo impregiudicata la possibilità di assenza per un periodo consecutivo inferiore ai sei mesi, l'assenza massima complessiva nel quinquennio non deve superare i dieci mesi. La giustificazione di

¹ Presentata dalla Commissione il 13 marzo 2001. COM(2001)127. Approvata il 26 novembre 2003. Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea n.L 16 del 23 gennaio 2004.

eventuali ulteriori assenze viene lasciata alla discrezionalità della normativa nazionale degli Stati membri.

Anche le condizioni materiali e personali per l'ottenimento dello status in argomento sono state rafforzate. Alle risorse economiche e all'assicurazione contro le malattie, nell'art. 5 è stato aggiunto, come per la Direttiva sul ricongiungimento familiare, il superamento delle condizioni di integrazione previste dalla normativa nazionale e, nell'art. 7, la prova del possesso di un alloggio adeguato. Del pari le cause ostative personali, originariamente legate alla "minaccia attuale per l'ordine pubblico" e non connesse "alla mera esistenza di condanne penali", si sono ampliate (art.6), potendo gli Stati membri negare il richiesto status "per ragioni di ordine pubblico o pubblica sicurezza".

La burocrazia degli Stati membri ha ottenuto il suo pedaggio anche in questa direttiva. Il testo originario prevedeva l'obbligo della decisione sulla domanda entro sei mesi. Se la domanda risultava incompleta, lo Stato era tenuto a concedere una proroga, sospendendo il termine semestrale che ricominciava a decorrere alla presentazione della documentazione complementare richiesta. L'atteggiamento di favore verso il cittadino straniero è totalmente scomparso nel testo definitivo. L'art. 7, infatti, nulla prescrive in caso di domanda incompleta, prevedendo però una proroga, di durata indeterminata, del termine per la decisione in caso di domanda complessa.

Il progetto della Commissione era quello della creazione di un sistema asimmetrico nella concessione e revoca dello status in argomento, dato il suo carattere permanente. Una volta attribuito (o concesso), per la sua revoca era necessario il sopraggiungere di cause diverse e più gravi del semplice venir meno dei requisiti occorrenti per il suo acquisto. Infatti il testo originario prevedeva la revoca dello status solo per l'evidente disinteresse dello straniero manifestatosi con un'assenza dal territorio per due anni consecutivi, per la constatazione dell'acquisto fraudolento dello status, per l'acquisto del corrispondente status in un altro Stato membro o, infine, per l'adozione di un provvedimento di espulsione nei particolarissimi casi previsti.

Il testo definitivo ha introdotto nell'art. 9 il principio di specularità nell'attribuzione e nella revoca dello status che perde, così, il suo carattere di permanenza. Infatti gli Stati membri possono stabilire che il soggiornante di lungo periodo non abbia più diritto a tale status se costituisce una minaccia per l'ordine pubblico in considerazione della gravità dei reati dallo stesso perpetrati, non così gravi, comunque, da rientrare nei casi in cui è possibile l'espulsione.

A mo' di parziale compensazione, il medesimo articolo introduce l'obbligo, per gli Stati membri, di prevedere una procedura semplificata per il riacquisto dello status di residente di lungo periodo da parte dello straniero che l'abbia perso in caso di assenza.

Le disposizioni che hanno fino all'ultimo momento costituito materia di dibattito fra gli Stati membri sono quelle che danno contenuto effettivo allo Status di residente di lungo periodo, ossia la parità di trattamento con il cittadino (art. 11 del testo definitivo).

Le divergenze fra gli Stati membri e fra essi e la Commissione possono essere visti sotto un duplice profilo. Il primo riguarda la riottosità, specialmente per gli Stati con un'alta soglia di assistenza e previdenza sociale, magari raggiunta mediante un ferreo sistema di imposizione fiscale, ad estendere tali garanzie allo straniero dopo soli cinque anni di residenza. Il secondo aspetto è meramente terminologico. Parole come prestazioni sociali, protezione sociale, formazione professionale, assistenza sociale o beni e servizi a disposizione del pubblico non hanno un significato univoco nei quindici Stati membri oppure identificano servizi di ampiezza ben diversa.

La discussione sulla parità di trattamento, insieme a quella relativa ai "diritti" da riconoscere ai residenti di lungo periodo in secondo Stato membro, stavano per far cadere la trattativa. Per riuscire a trovare un punto di compromesso, si preferì lasciare regolamentazione dei settori ove viene garantita la parità di trattamento con i cittadini in una formulazione molto simile a quella

ipotizzata dalla Commissione, ma apponendovi le solite clausole limitative, la cui applicazione viene lasciata alla discrezionalità delle normative nazionali.

La parità di trattamento in materia di protezione sociale e assistenza sociale potrà essere limitata “alle prestazioni essenziali”; la libertà di associazione potrà essere limitata per ragioni di ordine pubblico come la libertà di circolazione potrà subire limitazioni per ragioni di sicurezza; la parità di trattamento riguardo l’istruzione, la formazione professionale, l’assistenza sociale, le agevolazioni fiscali, l’edilizia residenziale pubblica o la libertà di associazione potrà essere subordinata all’effettività della residenza dello straniero nel territorio dello Stato membro. L’accesso al lavoro potrà essere subordinato all’inesistenza di concorrenti cittadini o cittadini dell’Unione; la parità di accesso all’istruzione potrà essere subordinata al possesso di adeguate conoscenze linguistiche, così come l’accesso all’università all’adempimento di “specifiche condizioni riguardanti la formazione scolastica”.

Probabilmente il mutato clima internazionale ha fatto sì che anche la possibilità di espellere il cittadino straniero titolare dello status di residente di lungo periodo sia divenuta meno improbabile. Per l’articolo 12 del testo approvato è sufficiente che lo straniero costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l’ordine e la sicurezza pubblica essendo venuta meno l’altra condizione della “lesione di uno degli interessi fondamentali della collettività”.

Si è già detto della scarsa propensione degli Stati membri a riconoscere la pienezza del diritto del residente di lungo periodo a stabilirsi in un diverso Paese senza sottostare alle procedure previste per l’ingresso ed il soggiorno. Anche l’enunciazione del principio contenuta nell’art. 14 ne ha risentito: l’originario “può esercitare il diritto di soggiorno” è diventato “acquisisce il diritto di soggiornare ... purchè siano soddisfatte le condizioni...”. E le condizioni per il soggiorno in un secondo Stato membro sono, nel testo definitivo, molto più simili a quelle previste per il primo ingresso, mentre quelle previste nel testo originario erano molto più simili a quelle previste per i cittadini comunitari.

Con la consueta tecnica di lasciare l’enunciazione del principio, ma circondandola poi di tali e tante cautele da pervenire ad una quasi vanificazione del principio stesso, l’art. 14 della Direttiva approvata mantiene le originarie tre condizioni per esercitare il diritto di soggiorno in un secondo Stato membro: svolgere attività lavorativa, frequentare corsi di studio avendo un reddito sufficiente e assicurazione adeguata oppure disporre di un reddito sufficiente e di assicurazione adeguata in modo di non essere un onere per lo Stato ospitante.

Le limitazioni, specialmente per la categoria dei lavoratori, iniziano subito: innanzitutto scompare l’esplicita permanenza del diritto in caso di incapacità temporanea al lavoro dovuta a malattia o a infortunio o a disoccupazione involontaria.

Gli Stati membri (art.14) possono riservarsi di valutare la situazione interna del mercato del lavoro per la posizione lavorativa richiesta e applicare le procedure nazionali relative alla copertura di un posto vacante, nonché dare la precedenza ai cittadini dell’Unione o ad altri stranieri regolarmente soggiornanti che ricevono un sussidio di disoccupazione. Inoltre gli Stati membri che già adottano un sistema di quote per l’ingresso di lavoratori possono limitare il numero totale di persone che possono rivendicare il diritto di soggiorno.

Oltre allo studente e a chi vuole soggiornare per altro motivo, anche chi ha un lavoro (art.15) deve dimostrare di possedere risorse sufficienti al suo mantenimento e inoltre, in caso di attività economica autonoma, di avere i mezzi idonei al suo svolgimento. Gli Stati membri sono, inoltre, liberi di stabilire, per ognuna delle tre categorie, una soglia diversa di risorse sotto la quale il soggiorno può essere negato.

Anche per il soggiorno nel secondo Stato membro può essere richiesto il superamento di condizioni di integrazione e di conoscenza della lingua.

Infine, anche le condizioni relative all'ordine e la sicurezza pubblica sono state rafforzate (art. 17). Non c'è più bisogno che il richiedente sia "una minaccia attuale" ed è stato depennato il divieto di motivare il diniego del soggiorno con la sola esistenza di condanne penali.

Per il contenuto del diritto al soggiorno nel secondo Stato membro, dopo le infinite discussioni già citate, si è preferito far riferimento alla surrichiamata disposizione (art. 11) relativa ai diritti del residente di lungo periodo nel primo Stato membro, ma anche qui con alcune limitazioni. L'art 21, infatti, prevede che gli Stati membri possano limitare, per un anno, cambi di attività lavorativa dello straniero.

Gli Stati membri (art.22) possono revocare il permesso di soggiorno quando le condizioni per il suo rilascio non sono più verificate, in pratica per gli stessi motivi per i quali si può revocare il permesso di soggiorno ad uno straniero al suo primo ingresso nell'Unione.

Una certa diversità di trattamento si nota, invece, proprio nelle conseguenze della revoca del permesso di soggiorno da parte del secondo Stato membro (art. 22). Il primo Stato membro, quello che aveva concesso allo straniero lo status di residente di lungo periodo e che ha assunto nei confronti del secondo Stato membro una funzione di "garante" è tenuto a riammettere senza condizioni lo straniero nel proprio territorio ove esso gode di una tutela rafforzata. Nel caso di fatto grave che comporta l'espulsione dall'Unione, il primo Stato membro è tenuto alla riammissione solo nel caso che il secondo Stato membro non riesca ad eseguire l'espulsione.

L'obbligo della riammissione permane fintantoché lo straniero, nei modi consueti, non ha acquistato lo status di residente di lungo periodo anche nel secondo Stato membro o, comunque, dopo sei anni di permanenza in un altro Stato membro.

Problematiche sul recepimento nel diritto nazionale.

La Direttiva sullo status dei cittadini terzi residenti di lungo periodo, come si è già rilevato, si compone di due parti distinte. La prima intesa ad armonizzare le normative nazionali che già tutte², più o meno, conoscono tale figura; la seconda intesa a regolamentare la figura totalmente nuova del soggiornante di lungo periodo che intende muoversi nell'Unione per motivi di lavoro, di studio od altro.

Ovviamente, solo per la prima figura potrebbero sorgere problemi di compatibilità con il diritto vigente, essendo la seconda tutta da normare.

Anche nel caso di questa Direttiva si ci soffermerà solo sulle disposizioni cogenti in contrasto con la nostra normativa ed alle quali non sarà possibile derogare.

Non si terrà conto delle disposizioni facoltative più o meno favorevoli per le quali la politica disporrà un più o meno vasto inserimento nel diritto italiano.

Primo elemento di contrasto è la durata del periodo necessario per acquisire lo status. L'Art. 4 della Direttiva lo fissa a cinque anni, contro i sei stabiliti dal riformulato art. 9 del T.U. immigrazione che dovrà tornare ai cinque anni previsti dall'originaria stesura del 1998.

Altra modifica che dovrà subire l'art. 9 è la valutazione del periodo trascorso stabilmente dallo studente nel territorio nazionale, ora valutato per intero ai fini del conseguimento dello status di residente di lungo periodo. L'art. 4, comma 2, della Direttiva impone di valutarlo per metà.

Anche per questa Direttiva, come per quella relativa al ricongiungimento familiare, sussiste il problema dell'automatismo posto dall'art. 9 del T.U. immigrazione fra i reati commessi ed il diniego della carta di soggiorno. L'art. 6 della Direttiva pone, invece, a base del diniego un giudizio sulla pericolosità del richiedente.

² Per l'Italia, art. 9 (carta di soggiorno) del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 recante il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero e successive modifiche.

Analoga discrasia si rinviene per la revoca della carta di soggiorno. L'art. 9 del T.U. immigrazione dispone l'automatica revoca della carta di soggiorno addirittura dopo il rinvio a giudizio per i medesimi reati per i quali è consentito il diniego del rilascio.

L'art. 9 della Direttiva dispone, invece, che lo straniero non ha più diritto allo status di residente di lungo periodo solo se costituisce una minaccia per l'ordine pubblico in considerazione della gravità dei reati perpetrati.

Anche in questo caso sarà necessaria una modifica normativa che preveda l'obbligo di un giudizio sull'attualità del pericolo. Parzialmente soccorre, al riguardo, il paragrafo 8 del preambolo della Direttiva che, come quello relativo al ricongiungimento familiare, fa rientrare nella nozione di ordine pubblico la minaccia costituita dalla gravità dei reati perpetrati.

L'art. 9 del T.U. immigrazione stabilisce che la carta di soggiorno è a tempo indeterminato, ma l'art. 9 della Direttiva impone la perdita dello status di residente di lungo periodo per un'assenza dello straniero dal territorio dell'Unione per dodici mesi consecutivi.