



**Bruxelles, 2 aprile 2019  
(OR. en)**

**8094/19**

**ASIM 42  
SOC 274**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	29 marzo 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 161 final
Oggetto:	RELAZIONE 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

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 161 final.

All.: COM(2019) 161 final



Bruxelles, 29.3.2019  
COM(2019) 161 final

**RELAZIONE 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**

## I. INTRODUZIONE

La prima relazione della Commissione (la "relazione del 2011")<sup>1</sup> relativa all'attuazione della direttiva 2003/109/CE<sup>2</sup> (la "direttiva") è stata pubblicata il 28 settembre 2011, rispondendo all'obbligo di cui all'articolo 24 della direttiva relativo alla presentazione delle relazioni. La relazione aveva rivelato una generale disinformazione fra i cittadini di paesi terzi quanto allo status di soggiornante di lungo periodo (SLP) dell'UE e ai diritti ad esso connessi, così come molte carenze nel recepimento della direttiva nella legislazione nazionale (ad esempio un'interpretazione restrittiva del suo campo d'applicazione, condizioni supplementari d'ammissione, elevate tasse amministrative, ostacoli illegali alla mobilità all'interno dell'UE, indebolimento del diritto alla parità di trattamento e della tutela contro l'allontanamento).

La presente seconda relazione presenta un quadro aggiornato delle modalità di recepimento e di attuazione della direttiva da parte degli Stati membri dell'UE<sup>3</sup> e include, per la prima volta, informazioni sull'attuazione della direttiva 2011/51/UE<sup>4</sup>, che ha modificato la direttiva 2003/109/CE, estendendone l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale. Gli Stati membri avevano sino al 20 maggio 2013 per recepire la direttiva 2011/51/UE nell'ordinamento nazionale. La Commissione ha avviato procedimenti di infrazione contro 11 Stati membri per il mancato recepimento della direttiva entro i termini fissati o per non avere informato come opportuno la Commissione riguardo all'adozione della legislazione nazionale. Otto casi sono stati chiusi.

La relazione è stata elaborata a partire da uno studio condotto da un contraente esterno durante il periodo 2014-2016 e da altre fonti, tra cui denunce<sup>5</sup>, petizioni, scambi di informazioni con gli Stati membri e procedure di infrazione.

### Quadro statistico

La relazione del 2011 ha posto l'accento sul debole effetto avuto dalla direttiva in molti Stati membri: sono stati rilasciati pochi permessi SLP dell'UE di cui l'80 % da soli quattro Stati membri<sup>6</sup>. Nel 2017, nonostante un aumento generale dei permessi rilasciati (3 055 411 permessi SLP dell'EU rispetto a 1 208 557 nel 2008), gli stessi quattro paesi hanno registrato una percentuale ancora più elevata di permessi SLP dell'UE rilasciati (90 %), dei quali il 73 % è stato rilasciato soltanto dall'Italia<sup>7</sup>. La scarsa quantità di permessi rilasciati può essere attribuita alla mancanza di informazioni sullo status di SLP non soltanto da parte dei cittadini di paesi terzi, ma altresì delle amministrazioni nazionali competenti in materia di immigrazione, nonché alla "concorrenza" con altri sistemi nazionali in atto da anni, consentiti dall'articolo 13 della direttiva (21 Stati membri di 25 hanno conservato i rispettivi sistemi nazionali).

---

<sup>1</sup> Relazione 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 definitivo.

<sup>2</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, GU L16, del 23.1.2004, pag. 44.

<sup>3</sup> Danimarca, Irlanda e Regno Unito non sono vincolati alla direttiva.

<sup>4</sup> Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale, GU L 132, pag. 1 9.5.2011, pag. 1.

<sup>5</sup> La maggior parte delle denunce ricevute dalla Commissione riguardano i seguenti ambiti: diniego del titolo di soggiorno per diverse ragioni (ad esempio, rispetto delle condizioni necessarie per ottenere lo status di SLP, in particolare risorse stabili e regolari nonché assenze), tasse amministrative sproporzionate, parità di trattamento, modello del permesso, riconoscimento delle qualifiche professionali e mobilità all'interno dell'UE.

<sup>6</sup> AT, CZ, EE, IT.

<sup>7</sup> Dati Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_reslong&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en)

## II. CONFORMITÀ DELLE MISURE DI RECEPIMENTO

### Campo di applicazione personale - articolo 3

L'articolo 3 definisce il campo di applicazione della direttiva e il numero di esclusioni (ossia le situazioni in cui la direttiva non è applicabile). La relazione del 2011 mette in evidenza un problema di attuazione specifico in diversi Stati membri relativamente all'esclusione dei cittadini di paesi terzi ammessi unicamente per motivi di carattere temporaneo (articolo 3, paragrafo 2, lettera e). Alcuni Stati membri interpretano difatti in modo molto ampio la deroga contenuta in tale disposizione. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha chiarito il significato della suddetta disposizione, stabilendo che la direttiva esclude dal proprio campo di applicazione "i soggiorni di cittadini di paesi terzi che, pur essendo regolari ed eventualmente continuativi, non riflettono a priori l'*intenzione* di tali persone di insediarsi stabilmente nel territorio degli Stati membri" e che "la circostanza che un permesso di soggiorno comporti una limitazione formale non può consentire, da sola, di determinare se detto cittadino di uno Stato terzo sia suscettibile di insediarsi stabilmente nello Stato membro, nonostante l'esistenza di tale limitazione"<sup>8</sup>. Sebbene la CGUE abbia da ultimo affermato che è compito del giudice nazionale stabilire autonomamente la legalità delle esclusioni, la Commissione non ha ricevuto denunce riguardo a presunti abusi di questa deroga da parte degli Stati membri.

L'esclusione dei rifugiati dall'ambito di applicazione della direttiva prevista in principio è stata abolita nel 2011<sup>9</sup>. Tuttavia, la direttiva continua a non applicarsi ai cittadini di paesi terzi che beneficiano di forme di protezione diverse da quelle previste dalla direttiva sulle qualifiche in materia di asilo<sup>10</sup> (articolo 3, paragrafo 2, lettera c)). La questione della distinzione tra gli status di protezione nazionali e gli altri titoli di soggiorno legali nazionali non è stata sinora completamente chiarita dalla giurisprudenza della CGUE né dei tribunali nazionali.

### Durata del soggiorno - articolo 4

I cittadini di paesi terzi devono avere soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio dello Stato membro prima di presentare la domanda per ottenere lo status di SLP. La relazione del 2011 ha messo in rilievo il fatto che alcuni Stati membri applicano la nozione di "soggiorno legale" in modo restrittivo, in particolare escludendo i titolari di visti e titoli di soggiorno specifici. La Commissione ha indagato uno dei casi in questione, nello specifico una normativa nazionale che imponeva ai richiedenti dello status di SLP di essere titolari di un permesso di soggiorno permanente nazionale. In seguito agli scambi di informazioni con la Commissione, lo Stato membro ha modificato la legge nazionale, conformandola alla direttiva.

Per quanto concerne i beneficiari di protezione internazionale, la direttiva prevede che si tenga conto come minimo della metà del periodo compreso tra la data di presentazione della domanda di protezione internazionale e il rilascio del permesso di soggiorno in quanto beneficiario di protezione internazionale, laddove il periodo non superi i 18 mesi (articolo 4, paragrafo 2). La maggior parte degli Stati membri computa la metà del suddetto periodo, mentre altri<sup>11</sup> prendono in considerazione l'intero arco di tempo.

---

<sup>8</sup> Sentenza del 18 ottobre 2012 nella causa C-502/10 (*Singh*).

<sup>9</sup> Dalla direttiva 2011/51/UE.

<sup>10</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

<sup>11</sup> DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE.

Sinora la Commissione non ha ricevuto denunce riguardo all'attuazione errata dell'articolo 4, paragrafo 1 *bis*, in base al quale gli Stati membri non conferiscono lo status di SLP in alcuni casi di revoca della protezione internazionale in conformità alla direttiva sulle qualifiche in materia di asilo.

### **Condizioni per acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo - articolo 5**

L'articolo 5 stabilisce le condizioni per acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo, in particolare il fatto che il richiedente debba dimostrare di disporre di risorse stabili e regolari nonché di un'assicurazione malattia e (facoltativamente) di soddisfare le condizioni di integrazione.

La maggior parte degli Stati membri ha definito quale soglia per valutare la condizione di risorse stabili e regolari il livello minimo delle retribuzioni o i mezzi di sussistenza minimi su scala nazionale. Alcuni Stati membri fissano altresì l'importo delle risorse finanziarie necessarie per i familiari dei soggiornanti di lungo periodo. Come chiarito dalla CGUE in riferimento alla direttiva 2003/86/CE<sup>12</sup>, gli Stati membri non possono imporre un livello di reddito minimo al di sotto del quale verrebbero respinte tutte le domande, indipendentemente dall'esame effettivo di ciascun caso. Questa interpretazione può essere applicata anche alla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo.

La Commissione ha verificato con diversi Stati membri l'esistenza, durante l'esame delle condizioni relative alle risorse, di una valutazione di proporzionalità. In uno di questi casi, a seguito di una procedura di infrazione, lo Stato membro interessato (MT) ha modificato la propria legislazione introducendo una clausola di flessibilità che impone alle autorità nazionali competenti di prendere in considerazione *tutte le circostanze pertinenti* di ciascun caso prima di prendere una decisione di rigetto o di accettazione della domanda.

La maggior parte degli Stati membri impone ai richiedenti il titolo di soggiorno di lungo periodo di soddisfare le condizioni di integrazione<sup>13</sup>, richiedendo in genere la conoscenza della lingua ufficiale. Alcuni Stati membri chiedono altresì la partecipazione a corsi di educazione civica<sup>14</sup>. Nella causa P&S<sup>15</sup>, la CGUE ha considerato la possibilità per gli Stati membri di stabilire obblighi di integrazione *dopo* l'acquisizione dello status di SLP, disponendo che la direttiva non vieta l'adozione di tali obblighi, purché non comportino una revoca dello status.

### **Ordine pubblico e pubblica sicurezza - articolo 6**

Tutti gli Stati membri hanno recepito questo motivo facoltativo di rifiuto, pur utilizzando spesso una terminologia differente e stabilendo soglie diverse per le condanne penali precedenti. Ciononostante, non tutti gli Stati membri<sup>16</sup> hanno recepito esplicitamente i criteri di bilanciamento di cui all'articolo 6, paragrafo 1, in base al quale, nell'adottare la pertinente decisione, occorre tenere conto della situazione personale del richiedente. Ciò potrebbe creare problemi di conformità nell'applicazione concreta delle decisioni di rifiuto da parte delle autorità competenti. Tuttavia, la Commissione non ha finora ricevuto denunce al riguardo.

### **Documentazione comprovante - articolo 7, paragrafo 1**

La relazione del 2011 ha individuato quale questione problematica derivante da alcune legislazioni nazionali il fatto che la mancanza della documentazione relativa all'alloggio

---

<sup>12</sup> Sentenza del 4 marzo 2010 nella causa C-578/08 (*Chakroun*).

<sup>13</sup> AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.

<sup>14</sup> BE – Fiandre, FR, HR, LT, LU, RO.

<sup>15</sup> Sentenza del 4 giugno 2015 nella causa C-579/13 (*P&S*).

<sup>16</sup> ES, FR, HU, PL, RO, SI.

adeguato sia ritenuta motivo di rifiuto della domanda. Dalle informazioni disponibili sull'attuazione di questa disposizione negli Stati membri che hanno optato per un simile requisito relativo alla documentazione emerge che nella maggior parte dei casi la prova della disponibilità di un alloggio adeguato è considerata una condizione necessaria per l'acquisizione dello status. In assenza di un chiarimento della CGUE riguardo a questo punto, la letteratura accademica è divisa sulla conformità alla direttiva di questa attuazione<sup>17</sup>.

In seguito a una procedura di infrazione contro Malta, la cui legislazione prevedeva che l'alloggio non dovesse essere condiviso con persone diverse dai familiari, Malta ha modificato la propria legislazione per conformarla alla direttiva.

### **Termine per esaminare la domanda (articolo 7, paragrafo 2)**

Mentre tutti gli Stati membri hanno recepito correttamente il termine di sei mesi per l'esame delle domande, previsto dall'articolo 7, paragrafo 2, molti di loro non lo rispettano nella pratica. In particolare, sono stati registrati termini più lunghi in seguito alla crisi dei rifugiati iniziata nel 2015 negli Stati membri in cui le autorità nazionali competenti per l'esame delle domande di soggiorno di lungo periodo sono responsabili altresì dell'esame delle domande di asilo (ad esempio, in Svezia).

A norma dell'articolo 7, paragrafo 2, quarto comma, della direttiva, eventuali conseguenze della mancata decisione allo scadere del termine di cui alla presente disposizione sono disciplinate dalla legislazione nazionale. Questa disposizione è stata recepita correttamente dalla maggioranza degli Stati membri, nella maggior parte dei casi con un riferimento a leggi amministrative generali, in altri casi<sup>18</sup> mediante disposizioni specifiche. Tuttavia, come sottolineato nella relazione sull'attuazione della direttiva 2011/98/UE<sup>19</sup> sul permesso unico, nella pratica i provvedimenti adottati in alcuni Stati membri non sembrano essere sufficienti e possono comportare incertezza giuridica e tempi d'esame delle domande eccessivamente lunghi.

### **Tasse per l'esame della domanda**

Diversamente da quanto previsto da direttive più recenti sulla migrazione legale, la direttiva SLP non contiene disposizioni sulle tasse riscosse per l'esame della domanda. Ciononostante, nella relazione del 2011 si evidenzia che tasse eccessivamente alte possono essere considerate contrarie al principio di proporzionalità ed equivalenti a una condizione supplementare illegale per l'ammissione che pregiudica l'effetto utile della direttiva.

La CGUE ha confermato quanto sopra in due sentenze<sup>20</sup>, stabilendo che "il livello cui sono fissati detti contributi non deve avere né per scopo né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo conferito da tale direttiva [...], venendo altrimenti arrecato pregiudizio tanto all'obiettivo perseguito dalla stessa quanto al suo spirito<sup>21</sup>". La Corte ha aggiunto che per valutare la proporzionalità di tali contributi occorre tenere conto di diversi elementi: 1) l'impatto finanziario delle tasse sul soggiornante e 2) le spese amministrative effettive per l'esame della domanda e il rilascio del permesso,

---

<sup>17</sup> Cfr. Hailbronner/Thym, *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2<sup>a</sup> edizione, pag. 468.

<sup>18</sup> BE, CY, FR, MT, PT.

<sup>19</sup> Relazione sull'attuazione della direttiva 2011/98/UE, COM(2019) 160.

<sup>20</sup> Sentenza del 26 aprile 2012, C-508/10 (*Commissione c. Paesi Bassi*); e sentenza del 2 settembre 2015, C-309/14 (*CGIL & INCA*).

<sup>21</sup> C-508/10, punto 69.

anche in raffronto alle tasse dovute dai cittadini nazionali e dell'UE per il rilascio di documenti analoghi.

Partendo da questa base, la Commissione ha avviato procedure di infrazione a causa di tasse sproporzionate (ove opportuno, tenendo conto altresì di altre direttive in materia di migrazione legale)<sup>22</sup> contro diversi Stati membri e specificatamente contro Paesi Bassi, Italia, Bulgaria e Grecia – i cui casi sono stati chiusi in seguito a una modifica della legislazione nazionale che ha ridotto gli importi a livelli proporzionati – e contro il Portogallo, per il quale il caso è ancora in corso.

### **Permessi di soggiorno UE di lungo periodo - articolo 8**

Tutti gli Stati membri hanno recepito correttamente le disposizioni dell'articolo 8 sul modello e la validità dei permessi di soggiorno di lungo periodo dell'UE. Per quanto concerne la validità del permesso, la maggior parte degli Stati membri<sup>23</sup> ha optato per un termine di validità di cinque anni, mentre altri sino a dieci anni o per un periodo illimitato<sup>24</sup>.

Benché l'articolo 8 preveda una validità del permesso di almeno cinque anni, una volta acquisito, lo status di soggiornante di lungo periodo è permanente, fatte salve le condizioni di revoca di cui all'articolo 9.

### **Annotazioni da includere nei permessi di soggiorno dell'UE per soggiornanti di lungo periodo per i beneficiari di protezione internazionale - articolo 8, paragrafi da 4 a 6 e articolo 19 bis).**

Se lo status di SLP è conferito a un beneficiario di protezione internazionale, occorre includere nel permesso un'annotazione in cui sia precisato il nome dello Stato membro che ha concesso la protezione (o cui è trasferita la protezione, in caso di mobilità all'interno dell'UE). In seguito a un procedimento di infrazione per mancata comunicazione delle misure di recepimento della direttiva 2011/51/UE, diversi Stati membri hanno modificato la loro legislazione per garantire il pieno recepimento delle disposizioni in questione. Sinora la Commissione non ha ricevuto denunce in relazione all'attuazione corretta di queste disposizioni.

### **Revoca o perdita dello status - articolo 9**

Nel complesso l'articolo 9 è stato recepito correttamente dagli Stati membri e sono stati rilevati solo problemi minori di conformità.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, gli Stati membri possono stabilire che le assenze superiori a dodici mesi consecutivi o quelle dovute a motivi specifici o straordinari non comportino la revoca o la perdita dello status di SLP. Alcuni Stati membri<sup>25</sup> si sono avvalsi di tale facoltà, prevedendo da un lato che un'assenza di 12 mesi consecutivi dal territorio dell'UE comporta, di norma, la perdita dello status, e dall'altro la possibilità di concedere un periodo di assenza superiore per circostanze eccezionali. Tuttavia, altri Stati membri hanno in genere optato per un periodo più lungo (ad esempio la Finlandia, un termine di due anni, prorogabile per circostanze specifiche ed eccezionali, e la Francia di tre anni).

L'articolo 9, paragrafo 3, consente agli Stati membri di revocare lo status di SLP qualora il soggiornante di lungo periodo costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, che non

---

<sup>22</sup> Nello specifico, la direttiva 2004/114/CE sugli studenti, la direttiva 2005/71/CE sui ricercatori, la direttiva 2009/50/CE sulla carta blu UE, la direttiva 2011/98/UE sul permesso unico, la direttiva 2014/36/UE sui lavoratori stagionali e la direttiva 2014/66/UE sui lavoratori soggetti a trasferimento intra-societario.

<sup>23</sup> AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

<sup>24</sup> CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

<sup>25</sup> AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

rappresenta un motivo di allontanamento ai sensi dell'articolo 12. Meno della metà degli Stati membri ha deciso di adottare questa opzione<sup>26</sup>.

L'articolo 9, paragrafo 3 *bis*, conferisce agli Stati membri la possibilità di revocare lo status di SLP qualora tale status sia stato ottenuto a titolo di protezione internazionale, e la protezione internazionale sia stata revocata a norma di talune disposizioni della direttiva sulle qualifiche in materia di asilo (perché il beneficiario non avrebbe dovuto ottenerlo oppure qualora abbia distorto od omesso fatti decisivi ai fini dell'ottenimento dello status). La Commissione non ha ricevuto denunce riguardo all'attuazione errata di questa disposizione da parte degli Stati membri.

L'articolo 9, paragrafo 5, prevede una "procedura semplificata" per poter ottenere nuovamente lo status di soggiornante di lungo periodo. Gli Stati membri godono di ampia discrezionalità per l'attuazione di questa disposizione, considerato che le condizioni e la procedura devono essere determinate dalla legislazione nazionale. Tuttavia, in alcuni casi tali condizioni consistono in requisiti eccessivi che non sembrano essere in linea con l'obiettivo di una procedura facilitata (ad esempio, in BE è richiesto un soggiorno di 15 anni prima della partenza dal territorio).

### **Garanzie procedurali - articolo 10**

Per quanto concerne le garanzie procedurali disciplinate dall'articolo 10, mentre alcuni Stati membri<sup>27</sup> prevedono nelle legislazioni in materia di immigrazione disposizioni amministrative specifiche per i soggiornanti di lungo periodo, altri<sup>28</sup> fanno semplicemente riferimento a leggi amministrative generali. Di recente la Commissione ha avviato una procedura di infrazione contro la Romania per presunta violazione dell'obbligo di fornire una motivazione per le decisioni di rifiuto basate su motivi di pubblica sicurezza, sostenendo che, anche nei casi in cui le informazioni pertinenti sono coperte dal segreto di Stato, il richiedente ha il diritto di conoscerne il contenuto essenziale, per poter esercitare il diritto di impugnazione della decisione.

### **Parità di trattamento - articolo 11**

Come già sottolineato nella relazione del 2011, diversi Stati membri non hanno adottato misure di recepimento specifiche relative alla parità di trattamento nelle legislazioni in materia di immigrazione, facendo invece riferimento a disposizioni generali che disciplinano l'esercizio di un'attività lavorativa, l'istruzione o la protezione sociale, spesso in associazione con il principio di non discriminazione. La mancanza di disposizioni esplicite può rendere problematica la corretta attuazione del principio della parità di trattamento a livello nazionale, come confermato dalle numerose denunce ricevute dalla Commissione in questo ambito.

Per quanto riguarda le attività lavorative subordinate e autonome, la maggior parte degli Stati membri<sup>29</sup> ha istituito una serie di disposizioni che limitano l'accesso ad attività che implicano anche in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri. La Commissione ha preso provvedimenti nei confronti di alcuni Stati membri, ritenendo che tali disposizioni andassero al di là del campo di applicazione della deroga. In seguito agli scambi tra la Commissione e le autorità nazionali tenuti nel 2014, uno Stato membro ha modificato la propria legislazione, che precludeva ai cittadini di paesi terzi, inclusi i soggiornanti di lungo periodo, l'accesso al settore dei trasporti pubblici e al servizio civile nazionale. Nel 2018 la

---

<sup>26</sup> AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.

<sup>27</sup> CY, EL, IT, MT, RO.

<sup>28</sup> AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.

<sup>29</sup> BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

Commissione ha avviato un procedimento di infrazione contro l'Ungheria per una legge nazionale che nega ai residenti di lungo periodo l'accesso alla professione veterinaria.

Per quanto concerne l'accesso alla previdenza sociale, all'assistenza sociale e alla protezione sociale, la CGUE ha chiarito<sup>30</sup> il campo di applicazione della deroga relativa alle "prestazioni essenziali" di cui all'articolo 11, paragrafo 4, stabilendo che la disposizione deve essere interpretata nel senso che consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento, ad eccezione delle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale che permettono all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari, come il vitto, l'alloggio e la salute.

Non è stato necessario alcun requisito di recepimento specifico per la disposizione introdotta dal paragrafo 4, paragrafo 1 *bis*, in base al quale le limitazioni sulla parità di trattamento lasciano impregiudicate le disposizioni della direttiva sulle qualifiche in materia di asilo. La Commissione non ha ricevuto denunce riguardo all'attuazione errata di questa disposizione.

### **Tutela contro l'allontanamento - articolo 12**

L'articolo 12 della direttiva è stato recepito correttamente dalla maggior parte degli Stati membri. Tuttavia, alcuni di essi<sup>31</sup> non hanno recepito espressamente il fatto che la minaccia debba essere effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza. Inoltre, alcuni Stati membri<sup>32</sup> non hanno recepito completamente tutti i fattori di bilanciamento previsti dal paragrafo 3. In un caso recente<sup>33</sup>, la CGUE ha stabilito che la legislazione spagnola non è conforme alla direttiva, poiché non prevede la valutazione dei fattori di cui all'articolo 12, paragrafo 3, nelle decisioni di allontanamento in seguito a una condanna per un reato sanzionabile con una pena privativa della libertà personale superiore a un anno.

I paragrafi 3 *bis*, 3 *ter* e 3 *quater* e il paragrafo 6 dell'articolo 12 prevedono regole specifiche per le decisioni di allontanamento riguardanti i titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo in uno Stato membro, che abbiano ottenuto lo status di protezione in un altro Stato membro. La Commissione non ha ricevuto nessuna denuncia riguardo all'attuazione errata di queste disposizioni.

### **Disposizioni più favorevoli/rapporto con il permesso di soggiorno permanente nazionale - Articolo 13**

Nella relazione del 2011 era stato evidenziato il rischio di concorrenza fra i permessi nazionali e quelli dell'UE, cosa che non necessariamente porta all'applicazione di disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi, considerata la complessità del raffronto tra i vantaggi accordati dai due tipi di permessi. Il problema è stato confermato dai risultati di una richiesta specifica lanciata nel 2016 attraverso al Rete europea sulle migrazioni (REM)<sup>34</sup>, che poneva l'accento sul fatto che, in alcuni casi, i permessi di soggiorno di lungo periodo nazionali, anche se concessi a condizioni più favorevoli (ad esempio, un periodo di soggiorno inferiore ai cinque anni o nessun requisito di reddito), garantiscono meno diritti di parità di trattamento o una minore tutela contro l'allontanamento.

A tal riguardo, la CGUE ha chiarito<sup>35</sup> nel frattempo l'interpretazione dell'articolo 13, che, indipendentemente da come rubricato, non dà agli Stati membri la possibilità di garantire lo status di SLP a condizioni più favorevoli, ma consente piuttosto la coesistenza di diversi

---

<sup>30</sup> Sentenza del 24 aprile 2012, causa C-571/10 (*Kamberaj*).

<sup>31</sup> BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

<sup>32</sup> AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

<sup>33</sup> Sentenza del 7 dicembre 2017, causa C- 636/16 (*Wilber López Pastuzano*).

<sup>34</sup> Richiesta specifica REM n. 2016.1000 sui permessi di soggiorno nazionali di validità permanente o illimitata.

<sup>35</sup> Sentenza del 17 luglio 2014 nella causa C-469/13 (*Tahir*).

status di residenti nazionali di lungo periodo o permanenti. A parte quattro Stati membri (Austria, Italia, Lussemburgo e Romania), tutti gli altri hanno mantenuto parallelamente i sistemi nazionali.

### **Condizioni prescritte per il soggiorno e il lavoro in un altro Stato membro - Articoli 14, 15, 16, 18**

La relazione del 2011 ha sottolineato che il recepimento e l'attuazione delle disposizioni della direttiva riguardanti la mobilità all'interno dell'UE rappresenta una delle questioni più problematiche. In aggiunta, nella relazione era precisato il numero estremamente ridotto di residenti a lungo termine che si sono avvalsi del diritto di risiedere in un altro Stato membro (meno di 50 per Stato membro). Secondo i dati (parziali) disponibili raccolti dalla REM<sup>36</sup>, si registra un ricorso insufficiente ai diritti di mobilità all'interno dell'UE previsti dalla direttiva. Questo aspetto potrebbe essere dovuto in parte al fatto che il diritto non è automatico, ma soggetto a una serie di condizioni specifiche (cfr. sotto). Come confermato da numerose denunce ricevute dalla Commissione, tali condizioni e un'attuazione rigida da parte della maggior parte degli Stati membri rendono spesso molto difficile nella pratica avvalersi effettivamente dei diritti di mobilità all'interno dell'UE.

A norma dell'articolo 14, paragrafo 2, i soggiornanti di lungo periodo residenti in un primo Stato membro possono risiedere in un secondo Stato membro sulle tre seguenti basi principali: esercizio di un'attività economica in qualità di lavoratore autonomo o dipendente, frequentazione di corsi di studio o di formazione professionale e altri scopi. Mentre alcuni Stati membri<sup>37</sup> non fanno riferimento ad "altri scopi", altri ne hanno definito un elenco esaustivo<sup>38</sup>, il che può comportare un'attuazione restrittiva della disposizione.

Diversi Stati membri<sup>39</sup> hanno scelto, conformemente all'articolo 14, paragrafo 3, di applicare le analisi del mercato del lavoro ai soggiornanti di lungo periodo di altri Stati membri che chiedano di stabilirsi sul loro territorio per esercitarvi un'attività economica.

A norma dell'articolo 14, paragrafo 4, della direttiva, gli Stati membri possono limitare il numero totale di persone che possono rivendicare il diritto di soggiorno, a condizione che tali limitazioni siano già previste dalla legislazione vigente al momento dell'adozione della direttiva. Solo tre paesi<sup>40</sup> hanno applicato questa opzione.

Il secondo comma dell'articolo 14, paragrafo 5, consente agli Stati membri di dare ai soggiornanti di lungo periodo la possibilità di spostarsi in un secondo Stato membro per svolgere un lavoro stagionale, una categoria non disciplinata dalla direttiva 2014/36/UE sui lavoratori stagionali, che si applica esclusivamente ai cittadini di paesi terzi residenti al di fuori dell'UE. Questa opzione è stata applicata da quattro Stati membri<sup>41</sup>.

Tutti gli Stati membri hanno scelto di applicare l'opzione prevista dall'articolo 15, paragrafo 2, lettera a), della direttiva, relativo al requisito per i richiedenti di dimostrare di disporre di risorse stabili e regolari. Alcuni Stati membri<sup>42</sup> hanno definito importi fissi (pari al reddito minimo nazionale), che, per essere compatibili con il principio della proporzionalità

---

<sup>36</sup> Mobilità all'interno dell'UE dei cittadini di paesi terzi, Studio REM 2013, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc\\_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis\\_report\\_intra\\_eu\\_mobility\\_final\\_july\\_2013.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf), pagine 48-49.

<sup>37</sup> EE, EL.

<sup>38</sup> HR, RO.

<sup>39</sup> AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

<sup>40</sup> AT, IT, RO.

<sup>41</sup> DE, EE, ES, HR.

<sup>42</sup> BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.

confermato dalla CGUE nella causa *Chakroun*<sup>43</sup>, devono essere applicati tenendo conto delle circostanze specifiche di ogni singolo caso.

Conformemente all'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva, gli Stati membri possono richiedere a cittadini di paesi terzi che presentano una domanda di permesso di soggiorno di soddisfare le misure di integrazione, laddove le condizioni di integrazione non siano state applicate al soggiornante di lungo periodo nel primo Stato membro. Cinque Stati membri<sup>44</sup> hanno deciso di applicare questa opzione.

In base all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva, i coniugi e i figli minori sono autorizzati ad accompagnare e raggiungere il soggiornante di lungo periodo, allorché la famiglia era già unita nel primo Stato membro. Alcuni Stati membri hanno introdotto requisiti supplementari, che possono rappresentare un ostacolo all'esercizio della mobilità. Ad esempio, la Repubblica ceca ha introdotto l'obbligo per i familiari di presentare la domanda corredandola di documenti supplementari, nello specifico il casellario giudiziario e una relazione medica completa. In Germania, i familiari possono ricongiungersi solo se il soggiornante di lungo periodo dispone di uno spazio abitabile sufficiente, mentre in Estonia, il coniuge ha il diritto al ricongiungimento soltanto se già risiedeva nel primo Stato membro.

L'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva prevede la possibilità di estendere il diritto di accompagnare e raggiungere il soggiornante di lungo periodo ai familiari diversi da coniugi e figli minorenni. Questa opzione è stata recepita da alcuni Stati membri<sup>45</sup>.

Conformemente all'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva, il secondo Stato membro rilascia al soggiornante di lungo periodo un titolo di soggiorno rinnovabile, laddove siano soddisfatte le condizioni necessarie, e notifica la sua decisione al primo Stato membro. Tuttavia, alcuni Stati membri<sup>46</sup> non hanno recepito l'obbligo di notifica nella normativa nazionale.

### **Parità di trattamento nel secondo Stato membro - articolo 21**

In conformità all'articolo 21 della direttiva, quando abbiano ottenuto il titolo di soggiorno nel secondo Stato membro, i soggiornanti di lungo periodo e i loro familiari godono dello stesso trattamento nei settori e alle condizioni di cui all'articolo 11, incluso l'accesso al mercato del lavoro. Gli Stati membri possono decidere di limitare la parità di trattamento a talune attività lavorative subordinate o autonome, per un periodo non superiore a dodici mesi. In seguito a scambi tra la Commissione e le autorità nazionali, uno Stato membro ha modificato la legislazione nazionale che imponeva ai familiari di soggiornanti di lungo periodo provenienti da altri Stati membri di essere in possesso di un permesso di lavoro valido soltanto per un lavoro o un settore specifico, anche dopo i primi 12 mesi di soggiorno.

In base all'articolo 21, paragrafo 2, gli Stati membri possono limitare l'accesso ad attività lavorative subordinate o autonome ai titolari di un permesso di soggiorno per studio o formazione professionale oppure per altri scopi. Questa opzione è applicata da alcuni Stati membri<sup>47</sup>.

## **III. CONCLUSIONI**

Dal 2011 lo stato di attuazione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo è migliorato in tutta l'UE, anche in seguito ai numerosi procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione e alle sentenze della CGUE. Tuttavia, alcune questioni ancora in sospeso continuano a minare

<sup>43</sup> Sentenza del 4 marzo 2010 nella causa C-578/08 (*Chakroun*).

<sup>44</sup> AT, DE, FR, MT, NL.

<sup>45</sup> AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.

<sup>46</sup> AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.

<sup>47</sup> AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.

il pieno conseguimento degli obiettivi principali della direttiva, ossia: costituire un autentico strumento di integrazione per i cittadini di paesi terzi insediatisi stabilmente negli Stati membri<sup>48</sup> e contribuire alla realizzazione effettiva del mercato interno<sup>49</sup>.

Per quanto concerne il primo obiettivo, è emerso che gli Stati membri non hanno promosso attivamente il ricorso allo status di SLP dell'UE e continuano a rilasciare quasi esclusivamente permessi di lungo soggiorno nazionali, a meno che non siano i cittadini di paesi terzi a richiedere espressamente il permesso dell'UE. Nel 2017, nei 25 Stati membri vincolati dalla direttiva erano presenti circa 3,1 milioni di cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di SLP dell'UE, rispetto ai 7,1 milioni titolari di un permesso di residenza di lungo periodo nazionale<sup>50</sup>. Tuttavia, come sottolineato dalla letteratura accademica, se accertato, il fatto che le autorità nazionali responsabili in materia di immigrazione abbiano promosso attivamente il permesso nazionale invece di quello dell'UE minerebbe l'effetto utile della direttiva<sup>51</sup>.

La Commissione monitorerà questo aspetto dell'attuazione della direttiva e incoraggerà gli Stati membri ad adottare il permesso di SLP dell'UE in quanto strumento utile all'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo, il modo in cui la maggior parte degli Stati membri ha attuato le disposizioni della direttiva in materia di mobilità all'interno dell'UE non ha apportato un contributo effettivo alla realizzazione del mercato interno dell'UE. Solo pochi residenti di lungo periodo si sono avvalsi del diritto di spostarsi in altri Stati membri. Tra le cause rientra altresì il fatto che in alcuni casi l'esercizio di tale diritto è sottoposto a tante condizioni quante quelle previste per una nuova domanda di permesso di soggiorno, oppure il fatto che le amministrazioni nazionali competenti non dispongono di conoscenze sufficienti riguardo alle procedure o riscontrano difficoltà a livello di cooperazione con i loro omologhi in altri Stati membri. La Commissione incoraggerà gli Stati membri a migliorare l'attuazione delle disposizioni in materia di mobilità all'interno dell'UE, anche promuovendo la cooperazione e lo scambio di informazioni tra autorità nazionali.

La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri conformemente ai poteri conferitile dai trattati e potrà adottare le misure appropriate, tra cui, ove necessario, l'avvio di procedure di infrazione.

---

<sup>48</sup> Considerando 12, confermato dalla CGUE nella causa Commissione c. Paesi Bassi, C-508/10, punto 66.

<sup>49</sup> Considerando 18, confermato dalla CGUE nella causa Commissione c. Paesi Bassi, C-508/10, punto 66.

<sup>50</sup> Dati Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_reslong&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en)

<sup>51</sup> Cfr. Hailbronner/Thym, pagina 497.