



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2022, n. 1

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 and 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 2022, n. 1

INDICE

Maria Caterina Baruffi e Ruggiero Cafari Panico <i>Le risorse proprie dell'Unione nella prospettiva delle riforme istituzionali</i>	1
Giacomo Biagioni <i>Giurisdizione in materia matrimoniale e principio di non discriminazione in base alla nazionalità</i>	31
Marco Borraccetti <i>Soggiorno di lungo periodo e assenza dal territorio secondo la Corte di giustizia: quando la sporadicità della presenza aiuta</i>	49
Ruggiero Cafari Panico <i>La disciplina delle imprese funebri nel prisma della libera prestazione dei servizi</i>	63
Angela Festa <i>Le sentenze «gemelle» del 16 febbraio 2022: oltre la questione di legittimità, un «manifesto» sui fondamenti del diritto europeo</i>	81
Martina Migliorati <i>Profili discriminatori della pubblicità comportamentale online: strumenti e prospettive di tutela nel diritto dell'Unione europea</i>	111
Olga Rubagotti <i>Collective bargaining and public health protection. Which role for the implementation of Agenda 2030 Goal 3 and EU social policies?</i>	133

Soggiorno di lungo periodo e assenza dal territorio secondo la Corte di giustizia: quando la sporadicità della presenza aiuta

Marco Borraccetti*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti all’origine della causa. – 3. La giurisprudenza esistente. – 4. L’interpretazione limitativa del diritto nelle conclusioni dell’Avvocato generale. – 5. La sentenza della Corte e la delimitazione del perimetro. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

L’interpretazione della direttiva 2003/109, nella sua parte relativa alla privazione dello status di soggiornante di lungo periodo è all’origine della sentenza *ZK* della Corte di giustizia pronunciata il 20 gennaio 2022¹.

Come noto, lo status di soggiornante di lungo periodo viene riconosciuto ai cittadini non europei che abbiano soggiornato in uno Stato membro per almeno cinque anni continuativi, senza interruzione, ed è misura pensata per facilitare l’integrazione di coloro che hanno deciso di fare dell’Unione europea (meglio, di uno degli Stati membri) il proprio luogo di residenza o, comunque, il centro dei propri interessi². Diversamente, la possibilità di perderlo è legata all’assenza dal territorio dell’Unione – e non dello Stato membro – per un periodo pari a dodici mesi continuativi, secondo quanto stabilito dall’art. 9, par. 1, lett. *c* della direttiva 2003/109, disposizione di riferimento per le condizioni che ne determinano acquisizione o perdita.

La sentenza che si va ora a commentare concerne, per l’appunto, la sua interpretazione: se vada intesa in senso fedele alla sua lettera, sì che anche uno sporadico rientro nel territorio dell’Unione abbia l’effetto di interrompere il decorso del tempo ai fini del computo del periodo di assenza; oppure se – in realtà – tale interpretazione vada intesa nel senso di consentire agli Stati di valutare ulteriori elementi che portino ad includere nell’assenza periodi sporadici di soggiorno sul territorio dell’Unione.

Dopo aver ricostruito i fatti di causa, lo sviluppo del ragionamento seguirà i punti relativi all’eventuale esistenza o rilevanza di giurisprudenza interpretativa della norma; alla proposta presentata dall’Avvocato generale con le proprie conclusioni; infine, si guarderà alla decisione della Corte di giustizia.

* Professore associato di Diritto dell’Unione europea, *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna.

¹ Corte di giustizia, sentenza del 20 gennaio 2022, [causa C-432/20](#), *ZK*, EU:C:2022:39.

² In merito si veda 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 (a cura di), *Le sfide dell’Unione europea a 60 anni dalla Conferenza di Messina*, Napoli, 2016, pp. 291-314.

2. I fatti all'origine della causa.

Il 6 settembre 2018, ZK, cittadino kazako in Austria, presentò domanda di rinnovo del proprio permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo; l'istanza venne respinta con decisione del 9 luglio 2019, impugnata il 12 agosto successivo.

Nella sua ordinanza di rinvio, il giudice *a quo* ha osservato che, da un lato, ZK, nel periodo compreso tra il mese di agosto 2013 e il mese di agosto 2018, oltre che successivamente, non ha mai soggiornato fuori dal territorio dell'Unione per un periodo di dodici mesi consecutivi o più, rispettoso dunque della previsione di cui all'art. 9.1.c) della dir. 2003/109; dall'altro, tuttavia, in tale periodo la sua presenza sul territorio dell'Unione è stata sporadica e di breve durata e non è stata ritenuta sufficiente dalle autorità austriache per integrare i requisiti necessari al rinnovo. Di qui il provvedimento di diniego, poi impugnato dall'interessato.

In tale contesto, il giudice ha ritenuto che la soluzione del caso richiedesse l'interpretazione della disposizione di cui all'art. 9, par. 1 della direttiva 2003/109, nella parte in cui – alla lett. *c* – prevede il venir meno del diritto allo status di soggiornante di lungo periodo, «in caso di assenza dal territorio unionale per un periodo di dodici mesi consecutivi».

In particolare, i suoi quesiti erano finalizzati a chiarire: i) se ogni tipo di soggiorno, per quanto di breve durata, sia idoneo ad interrompere il decorso del tempo che porterebbe alla perdita dello status di soggiornante di lungo periodo ai sensi di tale disposizione; ii) oppure, in caso contrario, quali siano i requisiti qualitativi e/o quantitativi da rispettare affinché i soggiorni nel territorio dell'Unione siano idonei a mantenere tale *status* e se, a tal fine, sia necessaria una residenza abituale o la presenza del centro dei propri interessi.

Appare sin d'ora evidente che, qualora prevalesse un'interpretazione restrittiva della disposizione, in quanto eccezione ad una regola generale, solo l'assenza fisica dal territorio unionale per un periodo di dodici mesi consecutivi comporterebbe la perdita dello status di soggiornante di lungo periodo; risulterebbero pertanto irrilevanti la frequenza, la durata e la natura della presenza sul territorio unionale della persona interessata, oltre che la natura della residenza sul territorio.

In caso contrario, e cioè se a prevalere fosse un'interpretazione di segno opposto, non solo gli interessati verrebbero privati del loro status, ma, soprattutto, non andrebbe escluso un conflitto con lettera e spirito della direttiva, nel cui testo spicca – nella parte in cui si precisano le condizioni che portano alla perdita dello status per effetto del decorso del tempo – l'assenza di condizioni ulteriori e idonee ad ampliarne la sfera applicativa.

3. La giurisprudenza esistente.

La sentenza in commento si inserisce nel filone giurisprudenziale interpretativo della direttiva 2003/109³, il cui obiettivo era – alla fine – il ravvicinamento dello status giuridico dei cittadini di paesi terzi a quelli europei⁴, riconoscendo loro «una serie di diritti uniformi e quanto più simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell’Unione»⁵, assicurando la parità di trattamento con questi ultimi in una vasta gamma di settori economici e sociali⁶ e consentendone limitazioni – ossia deroghe da interpretarsi in senso restrittivo⁷ – solo in casi riconducibili alle prestazioni essenziali dell’assistenza e della protezione sociale.

L’acquisizione dello status, dalla natura permanente⁸, è strettamente collegata alla permanenza quinquennale in uno Stato membro, mentre le eventuali assenze non interrompono il decorso del tempo per la sua acquisizione se inferiori a sei mesi consecutivi o, comunque, inferiori a dieci mesi in cinque anni⁹; la permanenza in un singolo Stato membro è l’unica presa in considerazione mentre non vi sono riferimenti ad alcuna dimensione europea sì che, in sostanza, la permanenza in altri Stati membri non rileva ai fini del computo del periodo minimo necessario.

Diversamente, detta dimensione europea rileva nell’ipotesi di perdita dello status di soggiornante di lungo periodo a causa dell’assenza dal territorio dell’Unione «per un periodo di dodici mesi consecutivi»¹⁰; si tratta della disposizione oggetto del rinvio pregiudiziale che ha portato alla sentenza in commento e sulla quale ci si soffermerà a

³ [Direttiva 2003/109/CE](#) del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

⁴ Come sottolineato dalla Corte di giustizia, nella sentenza dell’8 novembre 2012, [causa C-40/11, Iida](#), EU:C:2012:691, la direttiva 2003/109 non stabilisce le condizioni relative alla regolarità del soggiorno dei cittadini di stati terzi, la cui disciplina rimarrà, quindi, nella disponibilità degli Stati membri.

⁵ Secondo considerando della direttiva 2003/109, cit.

⁶ Corte di giustizia, sentenza del 14 marzo 2019, [causa C-557/17, Y.Z.](#), EU:C:2019:203, punto 63. Sul punto si rinvia a 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, pp. 31-45; 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*, 2012, pp. 375-409.

⁷ Sul punto, Corte di giustizia, sentenza del 24 aprile 2012, [causa C-571/10, Kamberaj](#), EU:C:2012:233, punto 86; altresì si veda, per analogia, con riferimento all’art. 11, par. 4 della direttiva 2004/38, la sentenza del 10 giugno 2021, [causa C-94/20, Land Oberösterreich](#), EU:C:2021:477, punto 37. Con riferimento alla prima sentenza si vedano 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, pp. 529-552; 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 ed europeo*, 2012, pp. 923-929; F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e prestazioni sociali essenziali tra diritto dell’Unione europea e ordinamenti interni: il caso Kamberaj*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, pp. 672-679. Sulla seconda, invece, si veda J. RONDU, *L’intégration des résidents de longue durée, entre droit aux prestations sociales et interprétation stricte du champ d’application du droit de l’Union / The integration of long-term residents at the junction between the right to social benefits and the strict interpretation of the scope of Union law*, in *Revue des affaires européennes*, 2021, n. 2, pp. 415-428.

⁸ Art. 8 della direttiva 2003/109, cit., e sentenza Y.Z., cit., punto 60.

⁹ Art. 4 della direttiva 2003/109, cit.

¹⁰ Art. 9, par. 1, lett. c, della direttiva, cit.

breve¹¹. La valutazione delle conseguenze collegabili a tale periodo risulta comunque nella disponibilità degli Stati membri, visto che il successivo par. 2 prevede che gli stessi non considerino assenze superiori al limite indicato per la perdita dello status od anche che nel computo non siano incluse quelle dovute a motivi specifici o straordinari; invece, emerge sin da subito l'assenza di indicazioni relative alla natura della presenza sul territorio ai fini interruttivi del decorso del tempo.

Si tratta, dunque, di un'ipotesi in cui non è esclusa l'applicazione di una previsione normativa nazionale più favorevole; non si tratta, in tal caso, dell'applicazione di un principio generale bensì di un elemento strettamente collegato ad una manifestazione espressa della norma. Infatti, esso non rileva – ad esempio – per derogare al requisito temporale richiesto ai fini del conseguimento dello status da parte di familiari di coloro che ne sono già in possesso. Ad escludere tale possibilità è stata la Corte di giustizia che, con la sentenza *Tahir*¹², precisò che il familiare di un soggiornante di lungo periodo «non può essere esentato dalla condizione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, secondo il quale, per ottenere tale status, il cittadino di paese terzo deve aver soggiornato legalmente e ininterrottamente nello Stato membro interessato per cinque anni immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda».

Quella legata al decorso del tempo non risulta l'unica ipotesi in cui lo status può essere perduto. Infatti, ciò può avvenire qualora il titolare sia destinatario di un provvedimento di allontanamento, *ex art. 12* della direttiva, nei casi in cui costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza oppure qualora lo status sia stato acquisito in maniera fraudolenta¹³, anche nell'ipotesi in cui gli interessati fossero ignari della natura illecita dei documenti prodotti¹⁴, posto che «il principio del divieto della frode costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che i soggetti dell'ordinamento sono tenuti a rispettare»¹⁵.

Al requisito del soggiorno si accompagnano alcune condizioni di natura economica¹⁶, il cui possesso – per sé e i propri familiari – dovrà essere dimostrato dagli interessati. Si tratta innanzitutto del possesso di risorse stabili e regolari, tali da garantire il proprio sostentamento senza dover ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato

¹¹ Per applicazione analogica al caso concreto, va ricordata la sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2010, [causa C-162/09, Lassal](#), EU:C:2010:592, punto 55, ove si affermò – con riguardo all'art. 16, n. 4, della direttiva 2004/38 che contempla la perdita del diritto di soggiorno permanente a seguito di assenze dallo Stato membro ospitante di durata superiore a due anni consecutivi – che la misura era da ritenersi giustificata «in quanto, dopo una tale assenza, il legame con lo Stato membro ospitante può essere considerato allentato».

¹² Corte di giustizia, sentenza del 17 luglio 2014, [causa C-469/13, Tahir](#), EU:C:2014:2094

¹³ Art. 9, par. 1 lett. a, della direttiva 2003/109, cit.

¹⁴ Sentenza *Y.Z.*, cit.

¹⁵ Sul punto, Corte di giustizia, sentenze del 6 febbraio 2018, [causa C-359/16, Altun e a.](#), EU:C:2018:63, punti 48-49; e dell'11 luglio 2018, [causa C-356/15, Commissione c. Belgio](#), EU:C:2018:555, punto 99.

¹⁶ Art. 5 della direttiva 2003/109, cit.

interessato; risorse che non dovranno coincidere necessariamente con risorse proprie, risultando incluse nella definizione – ai fini della valutazione del possesso delle condizioni richieste – anche quelle poste a disposizione dell’interessato da un soggetto terzo, purché anch’esse considerate stabili, regolari e sufficienti, alla luce della situazione individuale del richiedente¹⁷. Un’interpretazione avvalorata dal fatto che, mancando nella norma ogni riferimento al diritto interno, l’espressione «risorse» costituisce «una nozione autonoma del diritto dell’Unione 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»¹⁸.

Ad esse, va aggiunto il possesso di un’assicurazione sanitaria che sollevi dal rischio di gravare sul sistema sociale dello stato interessato; un requisito, questo, richiesto anche ai cittadini europei nell’esercizio della libertà di soggiorno per un lungo periodo, seppur limitatamente a chi non esercita una professione o non sia lavoratore in uno Stato membro diverso dal proprio¹⁹.

Pur se non previsto dalla lettera della norma, la prassi di alcuni Stati membri di prevedere un esame di integrazione civica, sanzionando l’eventuale rifiuto a sostenerlo, non è stata di per sé ritenuta contraria alla lettera della direttiva, a prescindere dal momento in cui questo viene richiesto rispetto alla concessione o al mantenimento dello status e, altresì, a prescindere dal fatto che lo stesso fosse stato riconosciuto in altro Stato membro. In tal caso, l’unica condizione posta dai giudici è riconducibile a che la misura in questione non sia tale da ostacolare la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva²⁰.

Parimenti, gli stessi giudici si sono pronunciati sugli eventuali costi amministrativi legati alla presentazione della domanda. Ad esempio, nella sentenza *CGIL & INCA*²¹, la cui origine va reperita in un contenzioso innanzi al giudice italiano, essi hanno

¹⁷ Corte di giustizia, sentenza del 3 ottobre 2019, [causa C-302/18](#), X, EU:C:2019:830. Sul punto C. DE CAPITANI, *Arrêt «X c. État belge»: la notion de ressources stables, régulières et suffisantes en droit européen des migrations*, in *Journal de droit européen*, 2020, n. 6, pp. 268-271.

¹⁸ Sul punto, sentenza X, cit., punto 26, e sentenza del 9 novembre 2017, [causa C-306/16](#), *Maio Marques da Rosa*, EU:C:2017:844, punto 38.

¹⁹ Art. 7 della [direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, c.d. direttiva cittadini.

²⁰ Corte di giustizia, sentenza del 4 giugno 2015, [causa C-579/13](#), P, S, EU:C:2015:369. In merito si vedano M. JESSE, *Integration measures, integration exams, and immigration control: P and S and K and A*, in *Common Market Law Review*, 2016, pp. 1065-1087; D. THYM, *Towards a Contextual Conception of Social Integration in EU Immigration Law. Comments on P & S and K & A*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, pp. 89-111.

²¹ Corte di giustizia, sentenza del 2 settembre 2015, [causa C-309/14](#), *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)*, EU:C:2015:523.

interpretato la direttiva 2003/109 in senso contrario alla norma italiana del tempo²², che aveva previsto che alla richiesta di rilascio o rinnovo si dovesse versare un contributo pari ad un importo tra gli 80 e i 200 euro, giudicandolo “sproporzionato rispetto alla finalità perseguita dalla direttiva” e tale da ostacolare l’esercizio dei diritti dalla stessa conferiti ai cittadini non europei in quelle specifiche condizioni. Una pronuncia coerente con quella resa nella causa *Commissione c. Paesi Bassi*²³, che aveva accertato l’inadempimento olandese rispetto alla direttiva, avendo previsto contributi eccessivi e sproporzionati, idonei – per l’appunto – «a creare un ostacolo all’esercizio dei diritti» conferiti dalla medesima disposizione.

Alla luce della rilevanza della questione posta dal giudice *a quo*, oltre che dei richiamati obiettivi della direttiva, risulta opportuno anche un breve richiamo alla giurisprudenza interpretativa dell’art. 16, par. 4 della citata direttiva cittadini, adottata per rendere effettivi i diritti di libera circolazione e soggiorno: si tratta della disposizione che precisa che i cittadini europei che si trovano in uno Stato membro diverso dal proprio, perderanno il diritto al soggiorno permanente soltanto in seguito ad assenze – dallo stato di residenza – di durata superiore a due anni consecutivi. La proporzionalità di tale periodo, rispetto alla finalità perseguita, è stata ribadita dalla sentenza *Lassal*, poiché «dopo una tale assenza il legame con lo Stato membro ospitante può essere considerato allentato»²⁴, riprendendo la posizione comune definita dal Consiglio in vista dell’adozione della direttiva²⁵.

4. L’interpretazione limitativa del diritto nelle conclusioni dell’Avvocato generale.

L’avvocato generale Pikamäe, nelle proprie conclusioni presentate il 21 ottobre 2021²⁶, propose alla Corte di giustizia una soluzione della causa articolata in tre punti. Innanzitutto, egli suggerì di interpretare l’art. 9, par. 1, lett. c, in modo da opporsi ad una norma, quale quella austriaca, che richiede l’elezione della dimora abituale o la residenza abituale nell’Unione, e non la sola presenza sul territorio, per impedire la perdita dello

²² Art. 5, comma 2-ter, del [d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286](#), Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

²³ Corte di giustizia, sentenza del 26 aprile 2012, [causa C-508/10](#), *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:2012:243. Per un commento si rinvia a J-Y. CARLIER, *La libre circulation des personnes dans et vers l’Union européenne*, in *Journal de droit européen*, 2013, n. 197, pp. 103-114.

²⁴ Sentenza *Lassal*, cit., punto 55.

²⁵ [Posizione comune \(CE\) n. 6/2004](#), del 5 dicembre 2003, definita dal Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all’articolo 251 del trattato che istituisce la Comunità europea, in vista dell’adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in merito alla lettera del suo art. 16.

²⁶ [Conclusioni del 21 ottobre 2021](#), causa C-432/20, ZK, EU:C:2021:866.

status di soggiornante di lungo periodo qualora il titolare non abbia eletto dimora abituale o risieda abitualmente nell'Unione.

Una proposta depotenziata, tuttavia, dal successivo suggerimento di riconoscere – alle autorità nazionali competenti – il potere discrezionale di subordinare il mantenimento dello status non solo al soggiorno – anche di breve durata – nel territorio UE, ma anche alla verifica della sussistenza di un legame autentico con l'Unione. Legame riconoscibile dall'analisi di aspetti rilevanti nella vita del cittadino, trasformati in veri e propri indicatori, funzionali a supportare ed indirizzare il giudice nella propria decisione. Si pensi, in tal caso e con un'individuazione in vero arbitraria, alla durata cumulata e alla frequenza delle sue assenze, alle ragioni che l'hanno indotto a lasciare lo Stato membro ospitante, all'esistenza di un patrimonio, nonché a vincoli familiari, a rapporti professionali, a impegni sociali e a obblighi fiscali in tale Stato membro²⁷.

La posizione dell'Avvocato generale non appare convincente, per le ragioni che seguono e che accompagnano l'illustrazione del ragionamento da egli sviluppato.

Dopo aver opportunamente evidenziato il sussistere di una questione linguistica nel testo della norma²⁸, idonea necessariamente ad influenzare l'interpretazione della nozione di assenza, a causa di differenze lessicali e terminologiche nelle varie questioni linguistiche, l'Avvocato generale si concentra innanzitutto sui benefici riconosciuti ai soggiornanti di lungo periodo, il cui godimento verrebbe inevitabilmente posto in discussione qualora la pronuncia della Corte fosse in pratica sfavorevole a coloro che hanno impugnato il diniego nazionale.

Il suo ragionamento ruota attorno alla possibilità di non considerare sufficiente, per l'interruzione del decorso del tempo, un soggiorno sporadico nel territorio dell'Unione²⁹. Per questo, individua alcuni possibili indicatori idonei a supportare il giudice nella propria decisione, le cui caratteristiche appaiono piuttosto atte a valutare quella che potrebbe costituire un'integrazione di successo in uno Stato membro, ma non altro. Soprattutto, va evidenziato che il ricorso ai descritti strumenti non risulta dal testo della direttiva, sia esso direttamente o indirettamente considerato; il che implicherebbe un'applicazione delle ipotesi in essa previste in senso ampliativo rispetto a quanto deriva dalla medesima ed alla sua natura di disposizione di eccezione alla regola generale, proprio per questo da interpretarsi restrittivamente.

Ne consegue, in tutta evidenza, che – qualora seguita dalla Corte di giustizia nella propria decisione – la proposta dell'Avvocato generale porterebbe ad un'interpretazione della definizione di assenza più ampia di quanto si può dedurre dalla disposizione stessa,

²⁷ Punto 62 ss. delle conclusioni, cit.

²⁸ Punto 30 ss. delle conclusioni, cit.

²⁹ Un approccio che sembra condiviso da D. THYM, *III. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (edited by), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, 2nd ed., München-Oxford-Baden Baden, 2016, pp. 427-519, a p. 475.

consentendone così – nella pratica – un’elusione che andrebbe oltre le finalità proprie dell’approccio flessibile descritto nelle conclusioni³⁰.

5. La sentenza della Corte e la delimitazione del perimetro.

Le questioni presentate dal giudice di rinvio vengono riassunte dalla Corte in un solo interrogativo diretto a sapere se l’art. 9, par. 1, lett. c, della direttiva 2003/109 vada interpretato «nel senso che qualsiasi presenza fisica di un soggiornante di lungo periodo nel territorio dell’Unione per un periodo di dodici mesi consecutivi, anche se una siffatta presenza non supera, durante tale periodo, una durata totale di qualche giorno soltanto, [sia] sufficiente ad impedire la perdita, da parte di tale soggiornante, del suo diritto allo status di soggiornante di lungo periodo, ai sensi di tale disposizione, ovvero se, al contrario, la suddetta disposizione debba essere interpretata nel senso che essa consente agli Stati membri di esigere, al fine di evitare una perdita siffatta, che il soggiornante di lungo periodo soddisfi condizioni supplementari, come quella di avere avuto la sua residenza abituale o il centro dei suoi interessi nel suddetto territorio, almeno durante un parte del periodo di dodici mesi consecutivi in questione»³¹.

La conseguente risposta è articolata in più punti. In primo luogo, la Corte ricorda come (art. 4, par. 1 della direttiva) gli Stati membri conferiscano lo *status* di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per gli ultimi cinque anni nel loro territorio. Per ottenerlo, gli interessati presenteranno domanda alle autorità statali competenti, accompagnata dalla prova della sussistenza delle condizioni richieste dagli artt. 4 e 5 e del possesso delle risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento loro e dei familiari, sì che non sia necessario fare ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro in cui soggiornano³².

In specie, non è contestato il fatto che in un quinquennio il sig. ZK, una volta acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo, sia stato presente nel territorio dell’Unione soltanto per qualche giorno all’anno. Proprio per questo, del resto, l’autorità austriaca competente aveva provveduto a dichiararne l’assenza, sì da fargli perdere lo status menzionato, col conseguente diniego del rinnovo del relativo permesso di soggiorno. Il punto su cui ruota il tutto concerne la comprensione se tale *modus operandi* possa essere o meno considerato in linea con la lettera della direttiva.

Per risolvere la questione, i giudici si sono concentrati sulla nozione di «assenza»³³, ricordando come sia prevista la perdita dello status nel caso in cui questa si protragga per un periodo di dodici mesi consecutivi³⁴. In primo luogo, ne viene sottolineata la natura di

³⁰ Punto 73 delle conclusioni, cit.

³¹ Punto 23 della sentenza.

³² Sentenza *Y.Z.*, cit., punto 59.

³³ Punto 26 ss. della sentenza.

³⁴ Punto 27 della sentenza.

nozione autonoma di diritto dell'UE, mancando sul punto un rinvio al diritto nazionale; da qui, ne consegue l'esigenza di un'interpretazione uniforme, guardando al contesto in cui si inserisce ed agli obiettivi perseguiti dalla direttiva, indipendentemente dalle qualificazioni impiegate negli Stati membri³⁵.

In particolare, in un sistema come quello europeo, caratterizzato dalla presenza di ventiquattro lingue ufficiali, i giudici operano innanzitutto una comparazione tra versioni linguistiche, evidenziando come le differenze non impediscano il ricorso a termini equivalenti, guardando all'assenza come alla «non presenza» fisica del soggiornante di lungo periodo nel territorio dell'Unione³⁶; così interpretata, la «nozione tende a far emergere che qualsiasi presenza fisica dell'interessato in tale territorio è idonea ad interrompere l'assenza». Il fatto che alcune versioni³⁷ si basino sul concetto di soggiornare o rimanere sul territorio dell'Unione, guardando – quindi – ad una permanenza più duratura, non esclude «che tali espressioni possano anche fare riferimento a una semplice mancanza di presenza fisica e, dall'altro, deve, in ogni caso, essere relativizzata, in quanto tali versioni linguistiche ricorrono anch'esse a termini corrispondenti alla nozione di “assenza”»³⁸.

In secondo luogo, i giudici ricordano la natura permanente dello status, con la sola deroga prevista – per l'appunto – dall'art. 9³⁹. Come ogni deroga, anche quella prevista nella direttiva dovrà essere interpretata restrittivamente⁴⁰, sì che, la mera presenza fisica del soggiornante di lungo periodo nel territorio dell'Unione, sia sufficiente ad interrompere la sua assenza da tale territorio; ogni altra interpretazione, dalla natura più estensiva, non potrebbe avere giustificazione. Detta interpretazione viene confermata con riferimento ad altre disposizioni, come ad esempio l'art. 4, che – se necessario – affermano espressamente l'esigenza che la presenza dell'interessato nel territorio di cui trattasi vada al di là di una mera presenza fisica e sia di una certa durata o rivesta una certa stabilità, con richiamo espresso alla necessità del soggiorno⁴¹. Un richiamo non riprodotto nell'art. 9, par. 1, lett. c della direttiva 2003/109, che si limita esclusivamente a considerare il periodo di assenza dal territorio unionale quale causa della perdita del diritto allo status di soggiornante di lungo periodo, senza ulteriori condizioni aggiuntive.

³⁵ In tal senso si veda il punto 26 della sentenza X, cit.

³⁶ Punto 29 della sentenza.

³⁷ Il punto 30 richiama quella tedesca e quella neerlandese.

³⁸ Punto 31 della sentenza.

³⁹ Punto 32 della sentenza.

⁴⁰ Si guardi, per analogia con l'art. 11, par. 4 della direttiva cittadini, alla sentenza *Land Oberösterreich*, cit., punto 37.

⁴¹ In tal senso, l'art. 4, par. 1, di tale direttiva utilizza, nelle suddette versioni, espressioni corrispondenti al verbo «soggiornare» e precisa che l'interessato deve, in forza di tale disposizione, soggiornare nel territorio dello Stato membro interessato legalmente e ininterrottamente per cinque anni immediatamente prima della presentazione della sua domanda, fatti salvi i periodi di assenza ammessi in forza dell'art. 4, par. 3, di detta direttiva.

Infine, guardando all'obiettivo perseguito dalla norma in questione, esso va individuato nella garanzia dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo e legale negli Stati membri, anche attraverso il ravvicinamento dei diritti di tali cittadini a quelli di cui godono quelli dell'Unione, in particolare istituendo la parità di trattamento con questi ultimi in un'ampia gamma di settori economici e sociali⁴².

A tal fine, questo obiettivo supporta un'interpretazione secondo la quale i titolari di status di soggiornanti di lungo periodo hanno dimostrato, con la durata del loro soggiorno nel territorio dello Stato membro di cui trattasi, il loro radicamento; così, saranno liberi, al pari dei cittadini europei, di spostarsi e di risiedere, anche per periodi più lunghi, entro comunque i dodici mesi consecutivi, al di fuori del territorio dell'Unione, senza che questo causi la perdita del loro status⁴³.

A supporto di ciò, i giudici richiamano l'importanza attribuita dal decimo considerando al principio della certezza del diritto – secondo il quale le norme giuridiche devono essere chiare, precise e prevedibili nei loro effetti⁴⁴ – da rispettarsi tanto nell'acquisizione dello status che per le ipotesi in cui questo venga meno. In tal senso, anche i lavori preparatori della direttiva 2003/109, nei quali è stato sottolineato che «lo status di residente di lungo periodo deve garantire la massima certezza del diritto al suo titolare» poiché «[i] motivi della sua eventuale revoca [devono essere] tassativi»⁴⁵. Il rispetto di tale principio, verrebbe inevitabilmente meno qualora si interpretasse in modo differente l'art. 9, secondo il quale qualsiasi presenza fisica dell'interessato nel territorio dell'Unione è tale da interrompere l'assenza di quest'ultimo e da evitare, di conseguenza, la perdita del suo status di soggiornante di lungo periodo; un'interpretazione differente farebbe venire meno un criterio chiaro, preciso e prevedibile relativo a un mero evento oggettivo, esponendo quindi l'interpretazione all'incertezza⁴⁶.

Infine, per quanto riguarda più specificamente la finalità dell'art. 9, par. 1, lett. c, essa consiste nell'evitare che continuino a beneficiare dello status di soggiornante di lungo periodo, e soprattutto dei diritti ad esso collegati, i cittadini di paesi terzi che si trovano in circostanze nelle quali il mantenimento di tale status non ha più alcuna utilità ai fini della realizzazione dell'obiettivo dell'integrazione dei cittadini non europei, come sottolineato anche al punto 36 della sentenza in commento. A tal fine, viene operata un'applicazione analogica dell'interpretazione dell'art. 16, par. 4 della direttiva cittadini, visto che – secondo i giudici – le due direttive, rispettivamente la direttiva 2004/38 e la direttiva 2003/109, pur differendo nell'oggetto e nelle finalità, si basano sulla stessa

⁴² Sentenza *Y.Z.*, cit., punto 63.

⁴³ Punto 37 della sentenza.

⁴⁴ Corte di giustizia, sentenza del 13 febbraio 2019, [causa C-434/17](#), *Human Operator*, EU:C:2019:112, punto 34.

⁴⁵ Punto 38 della sentenza. Sul punto si veda la proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, [COM\(2001\) 127 final](#) del 13 marzo 2001.

⁴⁶ Punto 40 della sentenza.

logica, prestandosi così ad un'analisi comparata e, quindi, ad un'interpretazione analogica, come sostenuto anche dall'Avvocato generale nelle proprie conclusioni⁴⁷.

In specie, anche per i soggiornanti di lungo periodo, si guarderà al rapporto con lo Stato di residenza e solo un legame allentato – che potrà essere dedotto trascorsi i dodici mesi di assenza dal territorio unionale – ne giustificherà l'eventuale perdita. Così individuata ed interpretata la finalità dell'art. 9, par. 1, lett. c, per impedire che ciò avvenga sarà sufficiente che l'interessato sia presente anche per pochi giorni, nel territorio dell'UE, interrompendo in tal modo il decorso del tempo.

6. Conclusioni.

La sentenza *ZK* si inserisce nel filone interpretativo della direttiva 2003/109; il rinvio del giudice austriaco ha consentito alla Corte di giustizia di precisare se gli Stati membri possono prevedere condizioni ulteriori, funzionali a prevenire che, la presenza sporadica nel territorio dell'Unione, consenta ai titolari di status di soggiornanti di lungo periodo di interrompere il decorso del tempo che porterebbe a far maturare un periodo di assenza di dodici mesi, pari al minimo previsto dal suo art. 9, par. 1, lett. c, per consentire la revoca di tale status, con conseguente perdita di tutti i diritti ad essa collegati.

Una volta appurato che le differenze linguistiche nelle diverse versioni della direttiva non sono tali da riconoscere agli Stati membri una qualsiasi forma di discrezionalità sul punto, i giudici sono ricorsi all'analogia con la direttiva cittadini e – in particolare – col suo art. 16, par. 4, che prevede una misura simile per i cittadini europei allontanatisi dallo Stato membro di residenza, diverso dal proprio, per almeno due anni. Questo ha consentito il richiamo della giurisprudenza interpretativa di detta disposizione, con la quale si era in passato sottolineato come fosse idonea a dedurre le conseguenze dell'allentamento dei rapporti tra il cittadino interessato e lo Stato di residenza, con successiva perdita dello status e dei diritti ad esso collegati.

Diversamente, lasciando cioè un margine discrezionale di valutazione agli Stati membri, come anche suggerito dalle conclusioni dell'avvocato generale, non si potrebbe escludere che l'azione statale potrebbe svilupparsi sino al punto di porre a rischio l'uniforme applicazione della norma interessata, sino a privarla di significato, oltre ad esporre a rischi di arbitrarietà le condizioni da rispettare per mantenere lo status, con tutto ciò che questo comporta anche guardando al rispetto del principio di certezza del diritto.

⁴⁷ Si vedano il punto 43 della pronuncia in commento, nonché i punti 40-43 delle conclusioni dell'Avvocato generale, cit.

ABSTRACT: La sentenza ZK della Corte di giustizia ha per oggetto l'interpretazione della direttiva 2003/109, sullo status di soggiornante di lungo periodo. Come noto, lo status di soggiornante di lungo periodo viene riconosciuto ai cittadini non europei che abbiano soggiornato in uno Stato membro per almeno cinque anni continuativi, senza interruzione, ed è misura pensata per facilitare l'integrazione di coloro che hanno deciso di fare dell'Unione europea il proprio luogo di residenza o, comunque, il centro dei propri interessi. Diversamente, la possibilità di perderlo è legata all'assenza dal territorio dell'Unione – e non dello Stato membro – per un periodo pari a dodici mesi continuativi, secondo quanto stabilito dall'art. 9, par. 1, lett. c, della direttiva. Grazie al rinvio pregiudiziale del giudice austriaco, la Corte ha chiarito – con attenzione all'uniforme applicazione del diritto dell'Unione ed al rispetto della certezza del diritto – se gli Stati membri possono stabilire delle condizioni aggiuntive per impedire che il decorso del tempo venga interrotto anche solo da una presenza sporadica sul territorio europeo. Dopo aver ricostruito i fatti di causa, lo sviluppo del ragionamento seguirà i punti relativi all'eventuale esistenza o rilevanza di giurisprudenza interpretativa della norma; alla proposta presentata dall'Avvocato generale con le proprie conclusioni; infine, si guarderà alla decisione della Corte di giustizia.

PAROLE CHIAVE: Unione europea; cittadini non europei; soggiornanti di lungo periodo; perdita dello status; periodo di assenza.

Long-term residence and absence from the territory: when a sporadic presence helps (commentary on the ZK judgment, case C-432/20)

ABSTRACT: The ZK judgment of the Court of Justice is about the interpretation of the Directive 2003/109, on long-term resident status. As it is well known, long-term resident status is granted to non-European citizens who have resided in a Member State for at least five years without interruption; it is a measure to facilitate the integration of those who have decided to make the European Union their place of residence or, in any case, the centre of their interests. Otherwise, the possibility of losing it is linked to the absence from the territory of the Union – and not of the Member State – for a period of at least twelve months according to Article 9, para. 1, letter c of the Directive. Thanks to the Austrian court's reference for a preliminary ruling, the Court clarified – with a view to the uniform application of Union law and the respect for legal certainty – whether Member States may lay down additional conditions to prevent the passage of time being interrupted even by a sporadic presence in the EU. After a brief reconstruction of the facts, the reasoning will follow the points concerning: the possible existence or relevance

of case law interpreting the rule; the opinion submitted by the Advocate General; finally, the decision of the Court of Justice also in comparison with the Advocate General's proposal.

KEYWORDS: European Union; third-country nationals; long-term residence status; loss of the status; period of absence.