

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
YVES BOT  
presentate il 15 maggio 2012 (1)

**Causa C-502/10**

**Staatssecretaris van Justitie  
contro  
Mangat Singh**

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Raad van State (Paesi Bassi)]

«Direttiva 2003/109/CE – Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – Ambito di applicazione della direttiva – Portata dell'esclusione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e) – Nozione di "permesso di soggiorno formalmente limitato"»

1. La presente causa offre alla Corte l'occasione di precisare l'ambito di applicazione della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (2).
2. La direttiva istituisce uno status comune di soggiornante di lungo periodo di modo che tutti i cittadini di paesi terzi, stabilitisi legalmente e durevolmente negli Stati membri, possano acquisire tale status e beneficiarne a condizioni sostanzialmente analoghe nell'Unione europea. Essa armonizza così i criteri di acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo e i diritti che vi sono connessi, sulla base di una parità di trattamento con i cittadini dell'Unione.
3. Nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva il legislatore dell'Unione ha escluso dall'ambito di applicazione della direttiva stessa i cittadini di paesi terzi che «soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo ad esempio in qualità di persone "alla pari", lavoratori stagionali, lavoratori distaccati da una società di servizi per la prestazione di servizi oltre frontiera o prestatori di servizi oltre frontiera o nei casi in cui il loro titolo di soggiorno è stato formalmente limitato».
4. In questa ipotesi e conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, della direttiva, i periodi di residenza dei cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri non sono presi in considerazione nell'ambito del calcolo del periodo di soggiorno richiesto ai fini della concessione dello status di soggiornante di lungo periodo, fissato in cinque anni (3).

5. Nella presente causa, il Raad van State (Paesi Bassi) chiede, sostanzialmente, alla Corte di precisare il senso che il legislatore dell'Unione ha inteso dare alla nozione di titolo di soggiorno formalmente limitato, in maniera tale da meglio definire la portata dell'esclusione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva.

6. Tale domanda di pronuncia pregiudiziale si inserisce nell'ambito di una controversia tra lo Staatssecretaris van Justitie (Segretario di Stato alla giustizia, in prosieguo: lo «Staatssecretaris») e il sig. Singh, un cittadino indiano il cui permesso di soggiorno formalmente limitato è stato rinnovato per un periodo di sette anni, relativamente al negato rilascio di un permesso di soggiorno come soggiornante di lungo periodo.

## I – La normativa nazionale

7. La direttiva è stata trasposta nei Paesi Bassi dalla legge che modifica integralmente la legge sugli stranieri (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet), del 23 novembre 2000 (4).

8. Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, di tale legge, un permesso di soggiorno a tempo determinato è assoggettato a condizioni restrittive in relazione al motivo per il quale il soggiorno è autorizzato. Altre condizioni possono essere imposte. In applicazione dell'articolo 14, paragrafo 3, della detta legge, tale permesso è rilasciato per un periodo massimo di cinque anni consecutivi.

9. D'altro canto, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, della legge che modifica integralmente la legge sugli stranieri, la domanda di rilascio di un permesso di soggiorno illimitato può essere respinta, in particolare, se lo straniero, nei cinque anni immediatamente precedenti la domanda, ha goduto di un diritto di soggiorno formalmente limitato.

10. Il legislatore olandese ha adottato, sul fondamento di tale legge, il decreto sugli stranieri del 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (5).

11. Ai sensi dell'articolo 3.5, paragrafo 2, lettera d), di tale decreto, il diritto di soggiorno fondato sul permesso di soggiorno a tempo determinato è temporaneo quando quest'ultimo è stato concesso con una restrizione collegata all'attività lavorativa di guida spirituale o di insegnante di religione, a meno che tale diritto di soggiorno non sia fondato sulla decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, del 19 settembre 1980, relativa allo sviluppo dell'associazione (6).

12. Ai sensi dell'articolo 3.33, paragrafo 1, del detto decreto, tale permesso è accordato solo se lo straniero dichiara, per iscritto, di essere a conoscenza del fatto che il soggiorno è consentito soltanto per lo svolgimento delle attività di guida spirituale o di insegnante di religione a favore del gruppo da nominare esplicitamente, che il soggiorno può essere consentito soltanto per la durata di tali attività, che, alla cessazione delle dette attività, egli deve lasciare i Paesi Bassi e che non gli è consentito, durante il suo soggiorno nei Paesi Bassi, di svolgere attività di natura diversa.

13. Lo Staatssecretaris ha descritto le modalità di esercizio delle competenze attribuitegli dalla legge che modifica integralmente la legge sugli stranieri e il decreto sugli stranieri del 2000 nella circolare sugli stranieri del 2000 (Vreemdelingencirculaire 2000).

14. Ai sensi del paragrafo B1/2.4 di tale circolare, il fatto che il diritto di soggiorno di un cittadino di un paese terzo sia di natura temporanea o meno non si deduce dal carattere determinato del permesso di soggiorno che gli è concesso, ma risulta unicamente dall'applicazione dell'articolo 3.5 di tale decreto. Se il permesso di soggiorno è stato

rilasciato con una restrizione di cui all'articolo 3.5, paragrafo 2, del detto decreto, allora il diritto di soggiorno è, per natura, temporaneo.

15. Si deve precisare che tale normativa è stata modificata da una legge del 7 luglio 2010 (7) e da un decreto del 24 luglio 2010 (8), che non sono, tuttavia, ancora entrati in vigore. Ormai, il soggiorno delle guide spirituali e degli insegnanti di religione nel territorio olandese è definito come non temporaneo per natura e, di conseguenza, può essere preso in considerazione nell'ambito della concessione di un permesso di soggiorno come soggiornante di lungo periodo.

## **II – I fatti della causa principale e la questione pregiudiziale**

16. Il 22 ottobre 2001 il sig. Singh ha ottenuto un permesso di soggiorno temporaneo connesso alla sua attività di guida spirituale o di insegnante di religione del Guru Nanak Gurudwara. Tale permesso è stato rinnovato a più riprese, per un periodo ogni volta determinato. Il 30 maggio 2007, ossia circa cinque anni e otto mesi dopo il suo arrivo nel territorio olandese, il sig. Singh ha presentato domanda di rilascio di un permesso di soggiorno come soggiornante di lungo periodo.

17. Con decisione 15 novembre 2007 lo Staatssecretaris ha respinto la sua domanda e ha nuovamente prorogato la validità del suo permesso soggiorno sino al 19 gennaio 2009. Lo Staatssecretaris ha ritenuto che il sig. Singh, in quanto titolare di un permesso di soggiorno formalmente limitato, non rientrasse nell'ambito di applicazione della direttiva.

18. Nell'ambito del ricorso proposto dal sig. Singh contro tale decisione di rigetto, lo Staatssecretaris sostiene che la nozione di «permesso di soggiorno formalmente limitato», di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva, lascia agli Stati membri la possibilità di escludere dal beneficio dello status di soggiornante di lungo periodo i titolari di taluni permessi di soggiorno sottoposti a restrizioni formali.

19. Il Raad van State, dinanzi al quale è stata portata la controversia, rileva, dal canto suo, che il margine discrezionale che consente ad uno Stato membro di concedere e di rinnovare permessi di soggiorno temporaneo – senza che ciò conferisca una prospettiva quanto al conseguimento di un permesso di soggiorno come soggiornante di lungo periodo – potrebbe pregiudicare l'effetto utile della direttiva e ostacolare l'armonizzazione delle condizioni di acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo prevista da quest'ultima.

20. Dopo aver rilevato che la nozione di «permesso di soggiorno formalmente limitato», di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva, non era definita, il Raad van State ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la nozione di permesso di soggiorno formalmente limitato, di cui all'articolo 3, paragrafo 2, [...] lettera e), della direttiva [...] debba essere interpretata nel senso che essa comprende un permesso di soggiorno temporaneo, che ai sensi del diritto olandese non offre la prospettiva di un permesso di soggiorno illimitato, anche se la durata di validità di detto permesso di soggiorno temporaneo secondo il diritto olandese in linea di principio può essere prorogata illimitatamente e anche se in tal modo un determinato gruppo di persone, come le guide spirituali e gli insegnanti di religione, viene escluso dall'applicazione della direttiva».

21. Osservazioni scritte sono state presentate dal sig. Singh, dai governi olandese e belga nonché dalla Commissione europea.

### III – Mia analisi

22. Con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva debba essere interpretato nel senso che osta alla normativa di uno Stato membro, come quella controversa nella causa principale, che esclude dal beneficio dello status di soggiornante di lungo periodo i cittadini di paesi terzi che beneficiano di un permesso di soggiorno formalmente limitato all'attività di guida spirituale e di insegnante di religione, mentre tale permesso può essere più volte rinnovato.

23. Le implicazioni della risposta alla questione sollevata dal giudice del rinvio sono chiare.

24. Si tratta di precisare l'ambito di applicazione della direttiva e, in particolare, di determinare la portata che il legislatore dell'Unione ha inteso dare all'esclusione dal beneficio dello status di soggiornante di lungo periodo dei cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno formalmente limitato. Tale precisazione è indispensabile ad un'applicazione coerente ed uniforme nell'insieme degli Stati membri dei criteri di acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo e essenziale alla certezza del diritto dei cittadini di paesi terzi che possono aspirare alla concessione del permesso di soggiorno di residente di lungo periodo.

25. La nozione di permesso di soggiorno formalmente limitato non è stata definita dal legislatore dell'Unione. Quest'ultimo non ha neppure operato un rinvio alla legge degli Stati membri per quanto riguarda il significato da dare a tali termini. Di conseguenza, ai fini dell'applicazione della direttiva, si deve ritenere che i detti termini designino una nozione autonoma del diritto dell'Unione, da interpretare in modo uniforme nel territorio della totalità degli Stati membri (9). Inoltre, ciò implica che il senso e la portata di detti termini per i quali il diritto dell'Unione non fornisce alcuna definizione devono essere stabiliti, in particolare, tenendo conto del contesto nel quale essi sono utilizzati e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui fanno parte (10).

26. È sulla base di questi elementi che proporrò alla Corte di respingere l'interpretazione suggerita dai governi olandese e belga nelle loro osservazioni scritte. Infatti, questi ultimi sostengono che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva consente agli Stati membri di qualificare taluni permessi di soggiorno come «formalmente limitati», indipendentemente dal carattere per natura temporaneo o meno dei soggiorni, nell'ottica di escludere i loro titolari dall'ambito di applicazione della direttiva. Anche se il legislatore dell'Unione ha lasciato agli Stati membri un margine di manovra che consente loro di valutare in che misura talune categorie di cittadini, la cui situazione non è specificamente considerata dalla direttiva, possano essere escluse dall'ambito di applicazione di quest'ultima, non è meno vero che il margine discrezionale di cui essi dispongono trova il proprio limite nell'obbligo fatto loro di garantire l'effetto utile della direttiva.

27. Orbene, per motivi che ora esporrò, non vi è a mio parere alcun dubbio che tanto la finalità della direttiva quanto il suo contenuto e in particolare la formulazione letterale dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva impongano un'interpretazione della nozione di «permesso di soggiorno formalmente limitato», che figura in tale disposizione, nel senso che essa riguarda i permessi di soggiorno rilasciati dagli Stati membri ai fini dell'esercizio di una professione o di un'attività che implichi un soggiorno temporaneo nel territorio di questi ultimi.

28. Infatti, la finalità della direttiva, così come espressa, in particolare, nei considerando secondo, quarto e dodicesimo della stessa, è quella di giungere ad un sistema imperniato sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi che si siano stabiliti legalmente e durevolmente

negli Stati membri in maniera tale da contribuire alla coesione economica e sociale che è un obiettivo fondamentale dell'Unione.

29. Tale sistema è fondato sulla concessione di uno status di soggiornante di lungo periodo. La definizione di uno status comune a tutti gli Stati membri deve consentire di garantire un trattamento equo dei cittadini di paesi terzi in situazione regolare in modo tale che essi possano acquisire tale status e beneficiarne in condizioni sostanzialmente analoghe in tutta l'Unione. In questo senso, l'istituzione del detto status deve consentire di garantire la certezza del diritto dei cittadini di paesi terzi evitando che l'acquisizione di tale status venga lasciata alla discrezionalità degli Stati membri, una volta che ricorrano effettivamente le condizioni previste (11).

30. La concessione di uno status di soggiornante di lungo periodo deve altresì permettere di offrire a tali cittadini diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione in un'ampia gamma di settori economici e sociali, come l'occupazione, l'alloggio, la protezione sociale o l'assistenza sociale, e tende ad un ravvicinamento per quanto stretto possibile del loro status giuridico. In questo senso, tale status tende anche a garantire loro una certezza del diritto facendoli godere di una tutela rafforzata contro l'espulsione.

31. L'integrazione dei cittadini di paesi terzi e lo status di soggiornante di lungo periodo che ne discende sono pertanto fondati sul criterio del soggiorno duraturo.

32. Il legislatore dell'Unione parte dal principio secondo cui, dopo un periodo sufficientemente esteso ed ininterrotto di soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante, il cittadino di un paese terzo ha manifestato la sua volontà di stabilirsi durevolmente nel territorio di tale Stato e ha testimoniato il suo radicamento in quest'ultimo (12).

33. Infatti, la durata del soggiorno del cittadino di un paese terzo nel territorio dello Stato membro ospitante è rivelatrice dell'intensità dei legami instaurati nel territorio di tale Stato e quindi di una certa integrazione, avendo l'interessato maturato stretti legami con il detto Stato. Più il periodo di soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante è lungo, più si presuppongono stretti i legami con quest'ultimo e più l'integrazione tende ad essere totale, sino a dare a tale cittadino la sensazione di essere equiparato ad un cittadino nazionale e di far parte integrante della società di tale Stato.

34. Il legislatore dell'Unione ha quindi inteso fondare la concessione di un permesso di soggiorno come soggiornante di lungo periodo sul criterio del soggiorno duraturo nello Stato membro ospitante, dato che il quarto considerando della direttiva fa infatti riferimento alla nozione di stabilimento duraturo e il sesto considerando della direttiva stessa precisa che la «condizione principale per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo dovrebbe essere la durata del soggiorno nel territorio di uno Stato membro».

35. L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sancisce così il principio secondo il quale gli Stati membri devono conferire lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda, purché, occorre ricordarlo, vengano soddisfatte le altre tre condizioni previste agli articoli 5 e 6 della direttiva (13).

36. La finalità e l'economia sulle quali si fonda la concessione dello status di soggiornante di lungo periodo spiegano la portata delle esclusioni previste dal legislatore dell'Unione all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva.

37. Tale disposizione è così formulata:

«La presente direttiva non si applica ai cittadini di paesi terzi che:

- a) soggiornano per motivi di studio o di formazione professionale;
- b) sono autorizzati a soggiornare in uno Stato membro a titolo di protezione temporanea [...]
- c) sono autorizzati a soggiornare in uno Stato membro in quanto beneficiano di forme sussidiarie di protezione [...]
- d) sono rifugiati o hanno chiesto il riconoscimento della qualità di rifugiato ma sono ancora in attesa di una decisione definitiva circa la loro domanda;
- e) soggiornano unicamente per motivi di carattere temporaneo ad esempio in qualità di persone “alla pari”, lavoratori stagionali, lavoratori distaccati da una società di servizi per la prestazione di servizi oltre frontiera o prestatori di servizi oltre frontiera o nei casi in cui il loro titolo di soggiorno è stato formalmente limitato;
- f) godono di uno status giuridico previsto dalla convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche, dalla convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari, dalla convenzione del 1969 sulle missioni speciali o dalla convenzione di Vienna del 1975 sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con organizzazioni internazionali di carattere universale».

38. L'obiettivo della detta disposizione, quale risulta chiaramente dalla proposta della Commissione, è quello di escludere dall'ambito di applicazione della direttiva le persone non destinate a stabilirsi in maniera duratura nel territorio degli Stati membri (14).

39. L'articolo 3, paragrafo 2, punto a, della direttiva riguarda gli studenti e le persone ammesse ai fini di una formazione professionale. Nella sua proposta, la Commissione ha rilevato che questi ultimi sono ammessi solo per periodi temporanei e rientrano, in linea di principio, nel loro paese al termine della loro formazione (15). La sua lettera b) si riferisce alle persone che beneficiano di una protezione temporanea, che, lo ricordo, è della durata massima di un anno (16). Le sue lettere c) e d) riguardano le persone che beneficiano di una protezione internazionale o la cui domanda è in corso di esame. La sua lettera f) fa riferimento, infine, alle persone la cui situazione giuridica è disciplinata dagli accordi internazionali nel settore delle relazioni diplomatiche, consolari e con le organizzazioni internazionali. L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva esclude quindi varie situazioni nelle quali il soggiorno del cittadino di un paese terzo non può essere considerato rientrante in uno stabilimento duraturo.

40. È in questo ambito che si inserisce, alla lettera e), l'esclusione la cui portata viene in discussione nel caso di specie.

41. Contrariamente alle esclusioni di cui alle lettere a)-d) e f) dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva, che si riferiscono tutte a situazioni molto specifiche, quella menzionata al punto e) può corrispondere ad un ambito di applicazione relativamente ampio.

42. Da una parte, i termini utilizzati all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva, vuoi per la loro portata («per motivi di carattere temporaneo») vuoi in quanto invitano espressamente a considerare casi diversi da quelli cui si riferisce la disposizione («ad esempio»), non consentono di ricomprendere in maniera esaustiva tutte le situazioni enunciate dalla detta esclusione.

43. D'altra parte, le situazioni considerate dalla nozione di permesso di soggiorno formalmente limitato non sono così chiaramente individuabili come quelle riguardanti i lavoratori alla pari o stagionali, i lavoratori distaccati o i prestatori di servizi oltre frontiera.

44. Tuttavia, se l'esclusione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva è stata prevista, ciò è dovuto al fatto che essa ha un senso, il quale non può essere se non in armonia con la finalità della direttiva, da me testé menzionata, e con la struttura della disposizione in cui essa si inserisce.

45. Inoltre, tale esclusione non può che essere interpretata in maniera restrittiva. Infatti, essa costituisce una deroga ai principi posti, da un lato, dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva in forza del quale tale direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nel territorio di uno Stato membro e, dall'altro, dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva in forza del quale un soggiorno legale e ininterrotto di cinque anni nel territorio dello Stato membro permette di aver diritto alla concessione dello status di soggiornante di lungo periodo. Ricordo, infatti, che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva, i periodi di soggiorno per i motivi menzionati all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), di quest'ultima non sono presi in considerazione a tale titolo. Solo un'interpretazione restrittiva della nozione di permesso di soggiorno formalmente limitato è pertanto in grado di garantire a tali cittadini un grado elevato di certezza del diritto quanto alla concessione dello status di soggiornante di lungo periodo.

46. Orbene, la formulazione letterale dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva ci dà indicazioni sull'ambito a cui deve corrispondere la nozione di permesso di soggiorno formalmente limitato.

47. Questa disposizione riguarda espressamente, attraverso i termini che la introducono, la situazione dei cittadini che «soggiornano unicamente *per motivi di carattere temporaneo* [(17)]». Di conseguenza, gli esempi forniti dal legislatore dell'Unione non fanno altro che illustrare situazioni in cui la professione o l'attività svolta dall'interessato nello Stato membro è, per natura, temporanea e implica un soggiorno di durata limitata, che non permette quindi ai cittadini interessati di instaurare stretti legami con lo Stato membro in seno al quale essi soggiornano.

48. Per quanto riguarda le situazioni delle persone alla pari, dei lavoratori stagionali, dei lavoratori distaccati o dei prestatori di servizi oltre frontiera, considerate nella proposta della Commissione, quest'ultima ha precisato che l'elemento comune e determinante di tutte queste persone è la brevità del loro soggiorno, dato che esse non sono intenzionate a stabilirsi nello Stato membro in cui soggiornano temporaneamente (18) come gli studenti e le persone che ricevono una formazione professionale.

49. Per quanto riguarda la situazione delle persone titolari di un permesso di soggiorno formalmente limitato, essa è stata aggiunta nell'ambito dei lavori del Consiglio dell'Unione europea ad iniziativa del Regno del Belgio (19).

50. In quanto il legislatore dell'Unione ha inserito tale nozione in seguito ai vari esempi summenzionati con la congiunzione coordinativa «o», anch'essa deve quindi essere interpretata come riferentesi, alla pari degli esempi che la precedono, a cittadini il cui soggiorno nello Stato membro è temporaneo.

51. Alla luce di questi elementi, ritengo, di conseguenza, che, escludendo dal beneficio dello status di soggiornante di lungo periodo i cittadini di paesi terzi che siano titolari, negli Stati membri, di un permesso di soggiorno formalmente limitato, il legislatore dell'Unione abbia preso in considerazione le situazioni in cui gli Stati membri hanno rilasciato a tali

cittadini un permesso di soggiorno formalmente limitato all'esercizio di una professione o di un'attività che implica un soggiorno temporaneo nel loro territorio.

52. In altri termini, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva non permette, a mio modo di vedere, di escludere dall'ambito di applicazione di quest'ultima i cittadini il cui permesso di soggiorno sia stato formalmente limitato all'esercizio di un'attività o di una professione che implica, per natura o a seguito del rinnovo e/o della proroga di tale permesso, un soggiorno legale e duraturo nel territorio dello Stato membro.

53. Tale ultima ipotesi riguarda le situazioni nelle quali il permesso di soggiorno, benché formalmente limitato all'esercizio di un'attività o di una professione, sia stato rinnovato e prorogato in maniera tale che il cittadino di un paese terzo abbia soggiornato durevolmente e ininterrottamente nel territorio dello Stato membro, e l'attività o la professione svolta da tale cittadino perda allora la sua natura temporanea per presentare un carattere duraturo.

54. Tale interpretazione è, a mio parere, necessaria per garantire l'effetto utile della direttiva e assicurare il perseguimento degli obiettivi di quest'ultima.

55. Infatti, permettere agli Stati membri di qualificare «formalmente limitati» taluni permessi di soggiorno indipendentemente dal carattere temporaneo del soggiorno o dell'attività in questione, come sostengono i governi olandese e belga, equivarrebbe ad eludere tanto gli obiettivi che il legislatore dell'Unione intende perseguire nel quadro della direttiva quanto l'ambito di applicazione di quest'ultima, dato che gli Stati membri potrebbero, di conseguenza, limitarne artificialmente la portata.

56. Infatti, sul fondamento dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva e sotto la parvenza della concessione di un permesso di soggiorno formalmente limitato, gli Stati membri potrebbero escludere dal beneficio dello status di soggiornante di lungo periodo categorie particolari di cittadini di paesi terzi anche nel caso in cui questi ultimi, in considerazione del loro stabilimento legale e duraturo nel territorio di tali Stati, potrebbero essere ammessi a godere di tale status.

57. In primo luogo, ciò condurrebbe a privare tali cittadini dei diritti connessi alla concessione di un permesso di soggiorno di soggiornante di lungo periodo che sono enormemente superiori a quelli di cui godono i titolari di un permesso di soggiorno formalmente limitato.

58. In secondo luogo, ciò avrebbe il risultato di privare i detti cittadini della certezza del diritto che la direttiva tende tuttavia a conferire ad ogni soggiornante legalmente e durevolmente stabilito nel territorio di uno Stato membro, il che, di conseguenza, nuocerebbe alla loro integrazione in tale Stato.

59. In terzo luogo, ciò porterebbe ad infrangere il trattamento equo che dev'essere accordato a tutti i cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente e durevolmente nel territorio di uno Stato membro. Infatti, quando il soggiorno di un cittadino di un paese terzo in uno Stato membro non sia, per sua natura, temporaneo e il suo soggiorno raggiunga la durata di cinque anni tenuto conto del numero e della durata cumulata dei permessi di soggiorno formalmente limitati che gli sono stati concessi, nulla giustifica, a mio parere, che egli sia privato, da una parte, della possibilità di computare, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva, i suoi periodi di soggiorno e, dall'altra, di reclamare, a patto di soddisfare le altre condizioni previste dalla direttiva, il beneficio dei diritti e delle garanzie connessi allo status di soggiornante di lungo periodo.



60. In quarto luogo, perderemmo di vista ciò che costituisce, alla luce del sesto considerando e dell'articolo 4 della direttiva, il criterio principale per il conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo, e cioè la durata del soggiorno, a vantaggio di criteri più sfumati, come quelli connessi all'esercizio di un certo tipo di professione o di attività.

61. La presente causa illustra, a mio parere, perfettamente tali rischi, tenuto conto delle circostanze particolari di quest'ultima e, in particolare, del numero e della durata complessiva dei permessi di soggiorno formalmente limitati concessi al sig. Singh (20).

62. Infatti, quest'ultimo si è visto rilasciare un permesso di soggiorno formalmente limitato a partire dal 22 ottobre 2001, il quale è stato rinnovato ogni volta per un periodo determinato, innanzitutto, sino all'8 settembre 2002, poi, sino al 19 gennaio 2005, successivamente, sino al 19 gennaio 2008 e, infine, sino al 19 gennaio 2009, ossia per un periodo complessivo di oltre sette anni. Contrariamente all'articolo 14, paragrafo 3, della legge che modifica integralmente la legge sugli stranieri, il suo soggiorno è stato quindi autorizzato per una durata ben superiore a cinque anni.

63. Durante tale periodo, non vi è alcun dubbio che il sig. Singh abbia inteso stabilirsi durevolmente nel territorio olandese, come testimoniano, da una parte, le sue attività, che come vedremo non configuravano motivi di soggiorno temporaneo e, dall'altra, la sua domanda, del 30 maggio 2007, diretta al conseguimento di un permesso di soggiorno come soggiornante di lungo periodo.

64. Pur avendo soggiornato per un periodo di oltre sette anni nel territorio olandese, ossia ben oltre la durata di soggiorno richiesta ai fini del conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo, il sig. Singh si trova privato, da una parte, della possibilità di computare tali periodi di soggiorno ai fini del conseguimento di tale status e, di conseguenza, di reclamare il detto status e, dall'altra, della certezza del diritto che la direttiva tende a garantire ai cittadini stabilitisi legalmente e durevolmente nel territorio degli Stati membri.

65. Inoltre, il sig. Singh si è visto concedere un permesso di soggiorno formalmente limitato all'esercizio di una professione che non è, per natura, temporaneo e che la distingue quindi molto chiaramente dalla situazione di lavoratori alla pari, da quella dei lavoratori stagionali o ancora da quella degli studenti la cui durata di soggiorno è ben limitata nel tempo e la cui intenzione non è quella dell'integrazione nello Stato membro nel territorio del quale essi soggiornano.

66. Come risulta dalla decisione di rinvio, è pacifico che la durata di validità del permesso di soggiorno di una guida spirituale o di un professore di religione può essere prorogata in maniera indeterminata. A questo proposito, il giudice del rinvio segnala che, ai sensi di una lettera inviata dal Ministro per l'Immigrazione e per l'Integrazione l'11 maggio 2006, nella prassi, molti cittadini che soggiornano a tale titolo non lasciano i Paesi Bassi, che, in numerosi casi, il loro soggiorno è di lunga durata e che, tra l'altro, per questi motivi, il detto ministro aveva l'intenzione di considerare, nel futuro, la situazione delle guide spirituali e dei professori di religione, per natura, non temporanea. È infatti significativo rilevare, come precisa il giudice del rinvio, che dal 1° gennaio 2002 tali cittadini sono tenuti ad imparare la lingua olandese e ad integrarsi in seno alla società.

67. Il governo olandese riconosce, d'altro canto, conformemente alle osservazioni formulate dal giudice del rinvio, che il soggiorno delle guide spirituali e dei professori di religione nel territorio del Regno dei Paesi Bassi non è, per natura, temporaneo.

68. Di fatto e come ho già segnalato al paragrafo 15 delle presenti conclusioni, le autorità olandesi hanno recentemente adottato una riforma, non ancora in vigore, che modifica

l'articolo 3.5 del decreto sugli stranieri del 2000, al fine di consentire alle guide spirituali e ai professori di religione di aver diritto alla concessione di un permesso di soggiorno come soggiornante di lungo periodo.

69. Di conseguenza, è giocoforza constatare che il soggiorno di tali cittadini nei Paesi Bassi non è, per natura, temporaneo, di modo che il permesso di soggiorno temporaneo loro concesso, assoggettato ad una restrizione connessa all'esercizio di un'attività come guida spirituale o professore di religione, non può essere qualificato «formalmente limitato» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva.

70. Alla luce di tutti questi elementi, ritengo, di conseguenza, che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva debba essere interpretato nel senso che osta alla normativa di uno Stato membro, come quella controversa nella causa principale, che esclude dal beneficio dello status di soggiornante di lungo periodo i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno formalmente limitato all'esercizio di un'attività o di una professione che implichi, per natura o a seguito del rinnovo e/o della proroga di tale permesso, un soggiorno legale e duraturo nel territorio di tale Stato.

#### IV – Conclusione

71. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini al Raad van State:

«L'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, dev'essere interpretato nel senso che osta alla normativa di uno Stato membro, come quella controversa nella causa principale, che esclude dal beneficio dello status di soggiornante di lungo periodo i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno formalmente limitato all'esercizio di un'attività o di una professione che implichi, per natura o a seguito del rinnovo e/o della proroga di tale permesso, un soggiorno legale e duraturo nel territorio di tale Stato».

---

1 – Lingua originale: il francese.

---

2– GU 2004 L 16, pag. 44, in prosieguo: la «direttiva». La direttiva è stata modificata, posteriormente ai fatti della causa principale, dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011 (GU L 132, pag. 1).

---

3– Conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva, «[g]li Stati membri conferiscono lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda».

---

4 – Stb. 2000, n. 495.

---

5 – Stb. 2000, n. 497.

---

6– Il Consiglio di associazione è stato istituito dall'Accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963, dalla Repubblica di Turchia, da un lato, nonché dagli Stati membri della CEE e dalla Comunità,

dall'altro. Detto accordo è stato concluso, approvato ed adottato a nome della Comunità con decisione 64/732/CEE del Consiglio del 23 dicembre 1963 (GU 1964, 217, pag. 3685).

---

[7](#) – Stb. 2010, n. 2009.

---

[8](#) – Stb. 2010, n. 307.

---

[9](#)– V. sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

---

[10](#)– Ibidem (punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

---

[11](#)– V. punto 52 della proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo [COM(2001) 127 def., in prosieguo: la «proposta della Commissione»], punto 5.2.

---

[12](#)– Sesto considerando della direttiva.

---

[13](#) – In forza di tali disposizioni, il cittadino di un paese terzo deve disporre di risorse stabili, regolari e sufficienti nonché di un'assicurazione malattia e non deve rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza.

---

[14](#)– Proposta della Commissione (punto 5.3).

---

[15](#) – V. commento dell'articolo 3, paragrafo 2 (pag. 14).

---

[16](#)– V. articoli 2, lettera a), e 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU L 212, pag. 12).

---

[17](#)– Il corsivo è mio.

---

[18](#) – V. proposta della Commissione, commento dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera d) (pag. 14).

---

[19](#) – V. risultati dei lavori del comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo [COM(2001) 127 def.], (pag. 4, nota a piè di pagina 2). Tale documento è disponibile sul sito Internet del Consiglio sotto il riferimento 848/03.

---

[20](#) – Per un'altra illustrazione, v. comunicazione ai membri del 26 ottobre 2009 relativa alla petizione 0118/2008 depositata dinanzi alla commissione delle petizioni del Parlamento europeo, in ordine all'applicazione dell'esclusione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), della direttiva a Cipro, disponibile sul sito Internet del Parlamento. Nell'ambito di tale petizione, viene contestato alle autorità nazionali competenti il fatto di aver negato la concessione dello status di soggiornante di lungo periodo a una cittadina di un paese terzo titolare di un permesso di

soggiorno formalmente limitato all'attività di aiuto familiare, mentre il suo permesso è stato più volte rinnovato in maniera tale che l'interessata risiedeva legalmente e da nove anni nel territorio cipriota.