



Da cittadini UE a stranieri: la soluzione italiana per garantire la conservazione del diritto di soggiorno dei cittadini del Regno Unito in caso di recesso senza accordo

DI ALESSANDRA LANG*

Sommario: 1. Gli effetti del recesso sul diritto di soggiorno e la necessità di una soluzione unilaterale – 2. Osservazioni sulla collocazione dell'art. 14 del D.L. 2019 n. 22 – 3. Analisi dell'art. 14 D.L. 2019 n. 22: l'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno – 4. I tipi di permesso di soggiorno per i cittadini del Regno Unito – 5. I familiari del cittadino del Regno Unito – 6. I diritti del cittadino del Regno Unito dopo il recesso – 7. Le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini del Regno Unito dopo il recesso – 8. Considerazioni conclusive

1. Gli effetti del recesso sul diritto di soggiorno e la necessità di una soluzione unilaterale
L'art. 14 del Decreto legge 2019 n. 22¹, convertito in legge con modificazioni con Legge 2019 n. 41², regola la transizione dello *status* dei cittadini del Regno Unito in Italia, da cittadini dell'Unione a stranieri extracomunitari. Con il recesso del Regno Unito dall'Unione europea, infatti, la loro condizione giuridica cesserà di essere regolata dalle disposizioni sulla libera circolazione delle persone, contenute nel Decreto legislativo 2007 n. 30³, per rientrare nella disciplina relativa all'immigrazione, di cui al decreto legislativo 1998 n. 286⁴ (d'ora innanzi anche TU immigrazione). Come si vedrà meglio *infra*, ai cittadini britannici residenti in Italia alla data del recesso sarà consentito di chiedere un permesso di soggiorno, di tipo diverso a

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano

¹ D.L. 25-3-2019 n. 22, Misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea, in GURI 25 marzo 2019, n. 71.

² L. 20-5-2019, n. 41, in GURI 24 maggio 2019, n. 120.

³ D.lgs. 6-2-2007 n. 30, Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in GURI 27 marzo 2007, n. 72.

⁴ D.lgs. 25-7-1998 n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in GURI 18 agosto 1998, n. 191, S.O.

seconda che il soggiorno sia durato più o meno di cinque anni, entro il 31-12-2020. Dopo quella data, la loro condizione sarà regolata dal TU immigrazione⁵.

Tutti gli Stati dell'Unione europea hanno adottato o stanno adottando provvedimenti analoghi a quello in esame⁶, per affrontare le conseguenze della c.d. *hard* Brexit, cioè del recesso senza accordo. È ben noto, infatti, che l'art. 50 TUE stabilisce che il recesso dall'Unione europea prende effetto dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso oppure dopo due anni dalla notificazione dell'intenzione di recedere, termine che può essere prorogato dal Consiglio

⁵ «Art. 14. Disposizioni in materia di soggiorno dei cittadini del Regno Unito e dei loro familiari anche non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea presenti sul territorio nazionale alla data di recesso del Regno Unito dall'Unione europea.

1. I cittadini del Regno Unito iscritti in anagrafe ai sensi dell'articolo 9, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, e i loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea, in possesso della carta di soggiorno rilasciata ai sensi degli articoli 10 e 17, del decreto legislativo n. 30 del 2007, possono chiedere al Questore della provincia in cui dimorano, entro il 31 dicembre 2020, il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

2. Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui al comma 1 è rilasciato quando il richiedente soggiorna regolarmente, in modo continuativo, sul territorio nazionale da almeno cinque anni alla data di recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Ai fini della continuità del soggiorno, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 3, del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30.

3. Nell'ipotesi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5, commi 2-bis e 2-ter, nonché all'articolo 9, commi 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

4. Nel caso in cui non sussista il requisito di cui al comma 2, i cittadini del Regno Unito iscritti in anagrafe ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, e i loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea, in possesso della carta di soggiorno rilasciata ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, possono chiedere al Questore, entro il 31 dicembre 2020, il rilascio di un permesso di soggiorno con le modalità di cui all'articolo 5, comma 8, del decreto legislativo n. 286 del 1998. Il permesso di soggiorno di cui al presente comma reca la dicitura "per residenza", è valido cinque anni e, previa domanda corredata di nuove fotografie, è rinnovabile alla scadenza. Si applicano le disposizioni di cui agli articoli 5, commi 2-bis e 2-ter, e 9, commi 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

5. I cittadini del Regno Unito e i loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea titolari del permesso di soggiorno di cui al comma 4, possono chiedere il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui al comma 1, se hanno maturato cinque anni di regolare e continuativo soggiorno sul territorio nazionale.

6. A decorrere dal 1° gennaio 2021, le carte di soggiorno rilasciate ai sensi degli articoli 10 e 17, del decreto legislativo n. 30 del 2007, detenute dai familiari del cittadino del Regno Unito non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea non sono più valide per l'attestazione del regolare soggiorno nel territorio dello Stato. Nei confronti dell'esibitore si applicano le disposizioni e le sanzioni previste dall'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998, e si procede ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche al cittadino del Regno Unito regolarmente iscritto in anagrafe ai sensi dell'articolo 9, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 30 del 2007, che entro il 31 dicembre 2020 non ha chiesto al Questore della provincia in cui dimora il rilascio del permesso di soggiorno di cui ai commi 1 e 4 del presente articolo.

7. A decorrere dal 1° gennaio 2021, ai cittadini del Regno Unito e ai loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 286 del 1998, e del relativo regolamento di attuazione, salvo quanto previsto nei precedenti commi.

8. Il presente articolo si applica soltanto in caso di recesso del Regno Unito dall'Unione europea in assenza di accordo e dalla data dell'effettivo recesso.»

⁶ Una sintesi delle misure nazionali sono pubblicate al seguente indirizzo <https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/residence-rights-uk-nationals-eu-member-states_en>. È da tale fonte che sono tratte le informazioni sulle normative degli altri Stati membri, alle quali si farà riferimento *infra* nel testo.

Tra gli Stati membri, una posizione a parte occupa l'Irlanda, che non ha bisogno di adottare provvedimenti *ad hoc*, posto che la condizione giuridica dei cittadini britannici nel paese è regolata dalla Common Travel Area. L'8 maggio 2019, il Regno Unito e l'Irlanda hanno firmato un *Memorandum of Understanding EIRE-UK reaffirming their commitment to the CTA* (<https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-between-the-uk-and-ireland-on-the-cta>).

europeo che delibera all'unanimità, d'intesa con lo Stato recedente. L'accordo di recesso⁷, faticosamente raggiunto a novembre 2018, è stato respinto dal Parlamento inglese. La data del recesso (29-3-2019) è stata prima prorogata al 12-4-2019 e in seguito al 31-10-2019⁸. Al momento in cui si scrive (luglio 2019) è difficile prevedere quale possa essere l'esito della tormentata vicenda del recesso del Regno Unito. Da mesi però la Commissione europea, dando seguito all'invito del Consiglio europeo⁹, studia le conseguenze del recesso senza accordo, per predisporre gli strumenti normativi necessari a livello dell'Unione, e per assistere e coordinare gli Stati nell'adottare quei provvedimenti connessi al recesso che rientrano nelle competenze statali¹⁰.

La preservazione del diritto di soggiorno che i cittadini dell'Unione hanno acquisito nel Regno Unito e i cittadini britannici negli Stati dell'Unione era la «prima priorità» individuata dal Consiglio europeo da affrontare e risolvere con il Regno Unito¹¹. La parte II (art. 8-35) dell'accordo di recesso è infatti dedicata a questo tema¹² e prevede che, al termine di un periodo transitorio, fino al 31-12-2020, durante il quale avrebbe continuato ad applicarsi il diritto dell'Unione, sia assicurata la conservazione dei diritti sorti durante la vigenza del diritto dell'Unione. In particolare, ma senza scendere nei dettagli, un articolato regime è inteso a permettere ai beneficiari dell'accordo (i cittadini dell'Unione e i loro familiari che abbiano esercitato il diritto di soggiorno prima della scadenza del periodo transitorio e che continuino a risiedere dopo quella data) di acquisire uno *status*, di cui potranno godere vita natural durante. Tale *status* comporta il diritto alla parità di trattamento e la protezione contro l'espulsione, modellati sulla libera circolazione delle persone, non sulla disciplina relativa all'immigrazione. Importante corollario è la competenza della Corte di giustizia, che il Regno Unito ha accettato per gli otto anni successivi alla scadenza del periodo transitorio, che potrà garantire un'interpretazione e un'applicazione uniforme delle disposizioni della parte II dell'accordo.

In assenza di diversa soluzione, convenzionale o unilaterale, il recesso produrrà per i cittadini del Regno Unito residenti negli Stati dell'Unione un effetto uguale e contrario a quello dell'adesione: un cambiamento della disciplina in assenza di movimento. Come l'entrata in vigore del Trattato di adesione determina l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione e di conseguenza l'assoggettamento al più favorevole regime sulla libera circolazione delle persone¹³, così tra gli effetti prodotti dal recesso (senza accordo) vi è la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione. Però se il cittadino dell'Unione ha diritto di soggiorno in ragione del suo

⁷ L'accordo di recesso è pubblicato in GUUE C 144 del 25 aprile 2019.

⁸ Si vedano: le Conclusioni del Consiglio europeo (Articolo 50) del 21 marzo 2019, EUCO XT 20004/19, e la decisione 2019/584 del Consiglio europeo, adottata d'intesa con il Regno Unito, dell'11 aprile 2019, in GUUE L 101 del 11-4-2019, p. 1 ss.

⁹ Orientamenti del Consiglio europeo (Articolo 50), 23 marzo 2018, EUCO XT 20001/18, punto 16.

¹⁰ La Commissione ha adottato quattro comunicazioni, tra luglio 2018 (COM/2018/556, *Prepararsi al recesso del Regno Unito dall'Unione europea il 30 marzo 2019*) e aprile 2019 (COM/2019/195, *Affrontare le conseguenze di un recesso del Regno Unito dall'Unione senza accordo: la strategia coordinata dell'Unione*).

¹¹ Si v. Consiglio europeo (art. 50), *Dichiarazione sulla notifica del Regno Unito*, del 29 marzo 2017, 159/17, per la locuzione «prima priorità».

¹² Su tale regime, sia consentito rinviare a A. LANG, *Brexit e cittadinanza europea*, in M.C. BARUFFI, M. ORTINO (a cura di), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, Bari, 2018, p. 51 ss. Si v. inoltre, O. PORCHIA, *Citizens' rights in the post Brexit scenario*, in *ERA Forum*, 2019, p. 585 ss.

¹³ Sull'applicazione della direttiva 2004/38 ai cittadini dei nuovi Stati membri già residenti in uno dei vecchi Stati membri, si v., per es., la sentenza del 21 dicembre 2011, C-424/10 e C-425/10, *Ziolkowski*, ECLI:EU:C:2011:866, punti 56 ss.

status, salvo dover soddisfare le condizioni cui l'esercizio del diritto è subordinato, lo straniero non gode di un analogo diritto. La legalità (o regolarità) del suo soggiorno infatti dipende dall'autorizzazione dello Stato. Transitare dalla condizione di cittadino dell'Unione a quella di straniero comporta un potenziale rischio di vuoto giuridico, dalle gravi conseguenze per l'interessato: dal momento che il soggiorno della persona non è (stato) autorizzato dallo Stato (in quanto al momento dell'inizio del soggiorno l'autorizzazione non era necessaria), potrebbe essere considerato come irregolare. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2008/115 (c.d. direttiva rimpatri), infatti, per «soggiorno irregolare» si intende «la presenza nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di un paese terzo che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5 del codice frontiere Schengen o altre condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in tale Stato membro». Lo straniero il cui soggiorno è irregolare deve essere rimpatriato, fatte salve le deroghe previste¹⁴.

Opportuno è allora garantire ai cittadini del Regno Unito la sicurezza della residenza anche in assenza di accordo di recesso. Il Regno Unito, per parte sua, ha predisposto delle misure per conservare i diritti dei cittadini dell'Unione ivi residenti¹⁵. La tesi, proposta da alcuni autori, volta a sostenere che tali persone possano conservare il diritto di soggiorno, acquisito durante l'appartenenza del Regno Unito all'Unione, anche in assenza di provvedimenti *ad hoc*, appare discutibile¹⁶ e non costituisce una solida base per assicurare gli interessati.

Benché una competenza dell'Unione ad adottare un provvedimento in materia avrebbe potuto rinvenirsi nell'art. 79 TFUE¹⁷, la soluzione promossa dalla Commissione si è tradotta in un'azione di coordinamento degli Stati membri, che hanno quindi emanato provvedimenti nazionali specifici. L'effetto è quello di una considerevole differenziazione delle soluzioni accolte, pur nella condivisione dell'obiettivo da raggiungere. La soluzione permanente consiste infatti nel concedere ai cittadini del Regno Unito un permesso di soggiorno ai sensi della legislazione sull'immigrazione. Ma poiché il cambio di *status* si realizzerà istantaneamente, è indispensabile prevedere un periodo transitorio per assicurare l'adeguamento amministrativo necessario. La domanda dell'interessato diretta a modificare il titolo di soggiorno sarebbe o prematura o tardiva, *tertium non datur*: se richiesta prima della data del recesso, la domanda non potrebbe essere accolta, perché la persona non rientra nell'ambito di applicazione della legislazione sull'immigrazione; se chiesta un attimo dopo, la domanda potrebbe non essere

¹⁴ In generale, sul tema, si v. F. SPITALERI, *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero tra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, Torino, 2017.

¹⁵ La posizione del Regno Unito sui diritti dei cittadini dell'Unione può trovarsi nel Policy Paper *Citizens' Rights. EU citizens in the UK and UK nationals in the EU*, 4 aprile 2019. Utili informazioni si trovano anche al seguente link: <<https://www.gov.uk/staying-uk-eu-citizen>>.

¹⁶ Per la confutazione delle tesi sulla conservazione dei diritti, con prospettive in parte diverse, si rinvia alle analisi di S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017, p. 174 ss.; N. CAMBIEN, *Residence Rights for EU Citizens and Their Family Members: Navigating the New Normal*, in *European Papers*, 2018, p. 1337 ss.

¹⁷ Si v. la proposta elaborata da S. PEERS, *UK Citizens in the EU after Brexit: Securing unilateral guarantees after a 'no deal' Brexit*, in *EU Law Analysis*, 3-8-2018. La Commissione ha inoltre considerato ammissibili e registrato tre iniziative dei cittadini, per la adozione di misure fondate sull'art. 79 TFUE a favore dei cittadini degli Stati che recedono: «Cittadinanza dell'UE per gli europei: uniti nella diversità al di là di jus soli e jus sanguinis», ECI(2017)000003, in GUUE L 81 del 28-3-2017, p. 18 ss.; «Mantenimento della cittadinanza europea», ECI(2017)000005 (entrambe archiviate per sostegno insufficiente); «Cittadinanza permanente dell'Unione europea», ECI(2018)000003, in GUUE C264 del 26-7-2018, p. 4 ss. (al momento di scrivere, la raccolta di sostegno era ancora in corso).

accolta per mancanza dei requisiti. Un periodo transitorio appare dunque indispensabile per eliminare un fattore di incertezza gravemente pregiudizievole per persone che soggiornano da lungo periodo.

2. Osservazioni sulla collocazione dell'art. 14 del D.L. 2019 n. 22

L'art. 14 del decreto legge 2019 n. 22 è inserito in una sezione intitolata «Disposizioni per la tutela dei cittadini italiani», che contiene sette articoli. Di questi, solo uno, l'art. 16 (Misure urgenti per la tutela dei cittadini italiani) è collegato al titolo della sezione. Esso riguarda i servizi consolari e prevede vari stanziamenti di fondi, alcuni dei quali intesi al potenziamento delle sedi consolari nel Regno Unito. Con l'eccezione degli art. 17-ter (Disposizioni in materia di tariffe aeroportuali) e 17-quater (Disposizioni in materia aeroportuale), gli altri articoli della sezione riguardano i cittadini del Regno Unito in Italia. Ad una lettura attenta delle disposizioni in esame, l'intento di farne strumento per tutelare i cittadini italiani nel Regno Unito traspare in modo chiaro. Infatti, assicurare il transito verso un regime di soggiorno permanente e – soprattutto – richiamare il principio di reciprocità¹⁸, sembrano proprio finalizzati a creare le premesse per poter ottenere dal Regno Unito adeguata tutela dei ben più numerosi cittadini italiani lì presenti e la predisposizione di un meccanismo per negare certi diritti se il Regno Unito non li concede agli italiani, è l'arma di pressione dispiegata. Uno sguardo ai numeri è rivelatore: secondo l'Istat, al 1° gennaio 2018 erano residenti in Italia 28.168 cittadini del Regno Unito. Nel solo 2017 i cittadini italiani iscritti all'Aire per trasferimento nel Regno Unito sono stati 24.771¹⁹. In altri termini, il numero di cittadini del Regno Unito in Italia è di poco superiore ai trasferimenti di italiani nel Regno Unito in un solo anno.

3. Analisi dell'art. 14 D.L. 2019 n. 22: l'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno

Condizione per l'applicazione della disciplina in esame è il recesso del Regno Unito senza accordo. L'art. 14 si applica ai cittadini del Regno Unito che alla data del recesso²⁰ sono iscritti in anagrafe ai sensi dell'art. 9, co. 1 e 2, del decreto legislativo 2007 n. 30, e ai loro familiari che hanno la cittadinanza di un paese terzo e che dispongono di una carta di soggiorno *ex art. 10* o art. 17 del medesimo decreto legislativo²¹.

¹⁸ La reciprocità è richiamata tre volte: all'art. 17, circa l'applicabilità del regolamento 883/2004 sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, e all'art. 17-bis, per quanto riguarda i diritti di studenti e ricercatori (sui quali, *infra*, par. 6) e le qualifiche professionali («Sono fatte altresì salve, alle medesime condizioni di reciprocità, le qualifiche professionali riconosciute o per le quali è stato avviato il processo di riconoscimento, secondo le procedure dell'Unione europea, alla data del recesso»).

¹⁹ Si v. Fondazione Migrantes, *Rapporto italiani nel mondo 2017*. Il numero di italiani che si trasferisce nel Regno Unito è in crescita: rispetto al 2016 (16.503 iscrizione all'Aire), l'aumento è del 50% in un anno.

²⁰ Così la rubrica dell'articolo in esame. Il testo dell'articolo non specifica che i cittadini del Regno Unito devono essere iscritti in anagrafe alla data del recesso, ma che devono chiedere il permesso di soggiorno entro il 31-12-2020. Tuttavia, coloro che arriveranno in Italia dopo la data del recesso non potranno ottenere l'iscrizione in anagrafe *ex art. 9* del decreto legislativo 2007 n. 30, come si preciserà *infra* nel testo.

²¹ La carta di soggiorno *ex art. 10* viene rilasciata al familiare non comunitario che soggiorna per un periodo superiore a tre mesi; il documento di cui all'art. 17 è denominato “carta di soggiorno permanente per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro”, ed è rilasciato al familiare che abbia maturato il diritto di soggiorno permanente. Nulla è previsto per le carte di soggiorno che vengano a scadenza durante il periodo transitorio. Si potrebbe leggere la disposizione nel senso che opera una estensione automatica della validità di tutte le carte di soggiorno, fino al 31-12-2020, ma una specificazione sarebbe stata opportuna, come invece hanno fatto altri Stati membri.

L'art. 9, co. 1 e 2, del D.lgs. 2007 n. 30 si limita a stabilire che il cittadino dell'Unione ha l'obbligo di iscrizione anagrafica per soggiorni superiori a tre mesi. Le condizioni sostanziali per il soggiorno che giustificano l'iscrizione in anagrafe sono invece regolate all'art. 7. Senza necessità di approfondimento, basti qui ricordare possono essere iscritti i lavoratori dipendenti o autonomi (art. 7, co. 1, lett. a), le persone c.d. economicamente autosufficienti (art. 7, co. 1, lett. b), gli studenti (art. 7 co. 1, lett. c), i familiari del cittadino dell'Unione che rientra in una delle tre ipotesi precedenti (art. 7, co. 1, lett. d)²². Il cittadino del Regno Unito che soddisfa le condizioni previste deve chiedere²³ al Questore della provincia in cui dimora un permesso di soggiorno entro il 31 dicembre 2020. Il soggiorno in Italia successivo alla scadenza indicata senza che l'interessato abbia richiesto un permesso di soggiorno è irregolare e comporta l'applicazione degli art. 6, co. 3 (arresto fino a un anno e ammenda fino a duemila euro), e 13 (espulsione amministrativa) del TU immigrazione.

Tutti gli Stati membri hanno previsto un periodo di tempo per la transizione da un regime ad un altro. L'estensione è però varia e variamente determinata. L'Italia fissa una data certa (31-12-2020). Si tratta della stessa data prevista dall'accordo di recesso come termine del periodo transitorio durante il quale il diritto UE avrebbe regolato le condizioni di soggiorno dei cittadini del Regno Unito. Lo stesso metodo è seguito da Belgio²⁴, Bulgaria, Finlandia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia. Altri Stati seguono tecniche diverse e periodi di durata diversa. Alcuni, stabiliscono un diverso termine finale: Danimarca (fino a 31-12-2019), Romania (fino a 31-12-2019, ma con possibilità di proroga), Paesi Bassi (fino a 1-7-2020). Altri, stabiliscono un intervallo di tempo decorrente dalla data del recesso: 6 mesi (Austria, Germania²⁵), 9 mesi (Lituania), 1 anno (Croazia, Francia²⁶, Lussemburgo, Slovenia, Svezia), 2 anni (Malta), 3 anni (Ungheria). Stabilire un intervallo di tempo decorrente dal recesso per ottenere la conversione del titolo di soggiorno sembra una soluzione migliore di quella seguita dall'Italia (ma anche da altri Stati membri). Infatti, il tempo utile a disposizione dei cittadini del Regno Unito si ridurrà in caso di proroga della data del recesso, rendendo forse necessaria una modifica normativa. Rispetto a quando il decreto legge è stato adottato, il periodo transitorio si è ridotto da 20 a 14 mesi: infatti, a febbraio si pensava che il recesso avrebbe prodotto effetti dalla fine di marzo 2019.

Il tipo di permesso di soggiorno che il cittadino del Regno Unito può richiedere in Italia dipende dalla durata del soggiorno pregresso: se ha risieduto in modo legale e continuativo per cinque anni, chiederà il rilascio del "permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo",

²² Per approfondimenti e per un'analisi delle diverse ipotesi di soggiorno, sia consentito rinviare a A. LANG, *Il soggiorno del cittadino dell'Unione europea in Italia*, Milano, 2017, p. 216 ss.

²³ L'art. 14, par. 1, usa il verbo «potere», non «dovere» («i cittadini del Regno Unito [...] possono chiedere [...]»), ma è evidente che si tratta di un obbligo, perché ai sensi del par. 6, alla scadenza del termine si applica la sanzione dell'art. 6, co. 3, del TU immigrazione e si procede all'espulsione amministrativa ai sensi dell'art. 13 del TU nei confronti del cittadino del Regno Unito che era iscritto in anagrafe ma non ha chiesto il rilascio del permesso di soggiorno. Quindi, non bisogna leggere la disposizione come attributiva di una facoltà, ma come impositiva di un obbligo, salvo che l'interessato preferisca lasciare l'Italia.

²⁴ Il Belgio ha previsto che il periodo transitorio può essere abbreviato, se il Regno Unito non garantisce la reciprocità.

²⁵ La Germania prevede la possibilità di una proroga di ulteriori 3 mesi.

²⁶ In Francia, i cittadini del Regno Unito avranno 6 mesi di tempo per chiedere il nuovo permesso di soggiorno, mentre la proroga di validità del titolo di soggiorno è pari a 1 anno.

altrimenti chiederà il rilascio di un permesso di soggiorno “per residenza”, della validità di cinque anni e rinnovabile.

I cittadini del Regno Unito residenti da almeno quattro anni potrebbero avere interesse a chiedere la cittadinanza italiana²⁷, in aggiunta al permesso di soggiorno. I tempi estremamente lunghi di esame della domanda (700 gg., termine ordinatorio!) portano a sconsigliare la sola domanda di cittadinanza, per il rischio di ritrovarsi in posizione di soggiorno irregolare. In base all’art. 15 del D.L. 2019 n. 22, «i cittadini del Regno Unito sono equiparati, fino alla prestazione del giuramento, ai cittadini dell’Unione europea, se hanno maturato il requisito di cui all’articolo 9, comma 1, lettera d), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 [quattro anni di residenza in Italia], alla data di recesso del Regno Unito dall’Unione europea e presentano la domanda entro il 31 dicembre 2020». Il decreto legge nulla stabilisce circa un eventuale percorso di favore per la concessione della cittadinanza ai cittadini del Regno Unito, in relazione alla durata dell’istruttoria o alle condizioni per la valutazione della domanda, salva la parità di trattamento con i cittadini dell’Unione²⁸.

4. I tipi di permesso di soggiorno per i cittadini del Regno Unito

Due sono i permessi di soggiorno che possono essere richiesti dai cittadini del Regno Unito, a seconda della durata del soggiorno maturata in Italia: (a) il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo e (b) il permesso di soggiorno “per residenza”. In entrambi i casi si applica l’art. 5, co. 2-bis (sottoposizione a rilievi fotodattiloscopici) e co. 2-ter (versamento di un contributo il cui importo, compreso tra 80 e 100 euro, è stabilito con decreto del MISE) del TU immigrazione²⁹.

(a) L’art. 14, co. 1, del D.L. 2019 n. 22 menziona il «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all’articolo 9, comma 1, del» TU immigrazione. Benché tale locuzione possa essere letta sia nel senso di indicare una tipologia di permesso di soggiorno, sia i requisiti per il rilascio, è la prima interpretazione a imporsi. Il permesso di soggiorno di cui all’art. 9, co. 1³⁰, è infatti diverso dal “permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all’articolo comma 1-bis”, che è riservato allo straniero titolare di protezione internazionale. Invece, le condizioni per il rilascio del permesso sono indicate nel co. 2 dell’art. 14 del D.L. 2019 n. 22, e non sono quelle specificate nei commi 1 e 2-bis dell’art. 9 del TU immigrazione, che non sono richiamati (oltre ai cinque anni di soggiorno, il TU immigrazione richiede la

²⁷ I dati Eurostat sull’acquisizione della cittadinanza di uno Stato membro da parte dei cittadini del Regno Unito mostrano una tendenza all’aumento, seppure molto disomogenea. Usando come parametri gli anni 2012 e 2017 (l’ultimo per il quale sono disponibili i dati), in Italia si passa da 63 a 128, in Belgio da 99 a 1.381, nei Paesi Bassi 199 a 1.248; in Svezia da 300 a 11.228; in Germania da 327 a 6.851, in Francia da 335 a 1.733, a Cipro da 395 a 502. La Spagna registra un tasso di aumento simile all’Italia (da 21 a 54).

²⁸ Per un esame dell’art. 9 della legge sulla cittadinanza, si v. J. RE, L’acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione, in G.F. BASINI, G. BONILINI, F. CONFORTINI (a cura di), *Codice di famiglia, minori, soggetti deboli*, Vol. II, Assago, 2014, p. 5110 ss.

²⁹ Altri Stati hanno previsto una riduzione dei costi rispetto al rilascio del permesso ai cittadini dei paesi terzi (come la Francia) oppure l’esenzione dei costi (come la Lituania).

³⁰ Si tratta del permesso di soggiorno di cui alla direttiva 2003/109 del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Sulla direttiva, si v. D. ACOSTA ARCARAZO, *The long-term residence status as a subsidiary form of EU citizenship: an analysis of directive 2003/109*, Leiden, 2011; 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, p. 291 ss.

disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, il superamento di un test di conoscenza della lingua italiana, nonché condizioni ulteriori in presenza di familiari conviventi).

La concessione di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo è la soluzione praticata da tutti gli Stati membri. Alcuni introducono delle semplificazioni nella valutazione delle condizioni per il rilascio: per esempio, Croazia, Estonia, Francia stabiliscono che i titolari del diritto di soggiorno permanente ai sensi della direttiva 2004/38 ottengano automaticamente il permesso di soggiorno di cui alla direttiva 2003/109; altri Stati esonerano il richiedente dalla necessità di soddisfare alcuni requisiti (come le condizioni di integrazione, nel caso di Francia³¹, Grecia, Lituania, Paesi Bassi, oppure la necessità di presentare la domanda dall'estero, come la Repubblica Ceca).

Per quanto riguarda l'Italia, il permesso è concesso se il cittadino del Regno Unito (o il suo familiare) ha risieduto per cinque anni in modo legale e continuativo. Il permesso non è invece concesso se il richiedente è pericoloso per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato, in forza del rinvio operato all'art. 9, co. 4, del TU immigrazione.

Per quanto riguarda la valutazione del carattere legale della residenza, nulla è specificato. Tuttavia, sembra ragionevole ritenere che l'apprezzamento andrà condotto considerando le condizioni che giustificano l'iscrizione anagrafica. A questo proposito, è opportuno ricordare che il lavoratore (autonomo o dipendente) ha diritto di soggiorno senza che l'amministrazione possa verificare la disponibilità di risorse economiche e di assicurazione malattia, requisiti che invece possono essere imposti allo studente e alla persona economicamente autosufficiente. La condizione dei familiari segue quella del cittadino dell'Unione.

Quanto alla continuità della residenza, l'art. 14, co. 2, del D.L. 2019 n. 22, inserito in sede di conversione, prescrive che sia valutata non in base alla (meno favorevole) disciplina del TU immigrazione, ma secondo quanto prevede l'art. 14, co. 3, del D.lgs. 2007 n. 30. La disposizione richiamata recita: «La continuità del soggiorno non è pregiudicata da assenze che non superino complessivamente sei mesi l'anno, nonché da assenze di durata superiore per l'assolvimento di obblighi militari ovvero da assenze fino a dodici mesi consecutivi per motivi rilevanti, quali la gravidanza e la maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un Paese terzo»³², e corrisponde pressoché *verbatim* all'art. 16, par. 3, della direttiva 2004/38. Non è invece richiamato l'art. 18 del D.lgs. 2007 n. 30, il quale si compone di due commi. Il primo stabilisce che «La continuità del soggiorno, ai fini del presente decreto legislativo, nonché i requisiti prescritti dagli articoli 13, 14, 15 e 16 possono essere comprovati con le modalità previste dalla legislazione vigente». Le modalità di prova della continuità del soggiorno potrebbero quindi essere incerte. Tuttavia, l'applicabilità delle regole generali sui mezzi di prova dovrebbe ovviare a tale lacuna senza particolari problemi. Il secondo comma dell'art. 18 invece prevede che: «La continuità del soggiorno è interrotta dal provvedimento di allontanamento adottato nei confronti della persona interessata,

³¹ In Francia, l'esenzione si applica al cittadino del Regno Unito che non ha acquisito il diritto di soggiorno permanente ex direttiva 2004/38, ma ha maturato cinque anni di soggiorno.

³² Il D.L. 2019 n. 22, invece, rinviava al co. 6 dell'art. 9 TU immigrazione, il quale stabilisce che l'assenza non inficia la continuità del soggiorno se non supera i 6 mesi consecutivi e i dieci mesi nel quinquennio, salvo che l'interessato provi che gravi motivi hanno giustificato assenze di durata superiore. La legge di conversione ha eliminato il richiamo del co. 6.

che costituisce causa di cancellazione anagrafica». Come già affermato in altra sede³³, la disposizione si pone in contrasto con la corrispondente previsione della direttiva (il cui art. 21, seconda frase è così formulato: «La continuità del soggiorno è interrotta da qualsiasi provvedimento di allontanamento validamente eseguito nei confronti della persona interessata»). Si pone quindi il problema di come l'amministrazione considererà un provvedimento di allontanamento adottato ma non eseguito. Varie soluzioni possono essere prospettate. La prima consiste nel considerare il provvedimento non ai fini dell'apprezzamento della continuità del soggiorno ma come ragione di diniego per motivi di ordine pubblico. La seconda comporta trarre comunque ispirazione dalla soluzione offerta dall'art. 18, co. 2, del D.lgs. 2007 n. 30, sul presupposto che la continuità della residenza va valutata in base a tale provvedimento. In questo caso, sarebbe difficile farne valere la contrarietà alla direttiva, perché la fattispecie non sarebbe regolata dal diritto dell'Unione. Se invece l'amministrazione elaborasse una diversa soluzione, per ipotesi più favorevole di quella del D.lgs. 2007 n. 30, si potrebbe prospettare una discriminazione in base alla nazionalità a danno del cittadino dell'Unione che sarebbe trattato in modo meno favorevole dell'*ex* cittadino dell'Unione. Nella sentenza *Vatsouras*³⁴, la Corte di giustizia ha affermato che il divieto di discriminazioni in base alla nazionalità di cui all'art. 18 TFUE non riguarda il caso in cui il parametro sia costituito dal trattamento di un cittadino di un paese terzo. Tuttavia, è utile ricordare che il Consiglio europeo ha più volte affermato che dopo il recesso il Regno Unito non deve godere di una posizione più favorevole di quella di uno Stato membro³⁵. Si potrebbe richiamare questa affermazione come strumento interpretativo per contestare la differenza di trattamento.

Una discriminazione a danno dei cittadini dell'Unione sarebbe inoltre prospettabile qualora l'amministrazione valutasse la continuità o la legalità della residenza in modo più favorevole della Corte di giustizia. Essa ha infatti sviluppato una giurisprudenza molto criticata³⁶, che legittima gli Stati a considerare la presenza di indizi della volontà di integrarsi nello Stato ospite come presupposto per l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente³⁷. È vero che non è affatto detto che la giurisprudenza della Corte di giustizia sarà presa in considerazione dalle autorità italiane per interpretare disposizioni che sono sì di origine comunitaria, ma che sono rese applicabili in un ambito diverso da quello per regolare il quale sono state emanate. Il rischio è quello di interpretazioni divergenti della stessa disposizione, a seconda dell'ambito di applicazione, cui conseguono applicazioni divergenti e eventualmente pregiudizievoli per il cittadino dell'Unione.

L'art. 14 del D.L. 2019 n. 22 nulla dispone per quei cittadini dell'Unione che alla data del recesso siano già titolari del diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'art. 16 del D.lgs. 2007 n. 30. E tra costoro, a coloro che hanno ottenuto il diritto di soggiorno permanente dopo un soggiorno di durata inferiore a cinque anni, nelle ipotesi previste dall'art. 15 del D.lgs. 2007 n. 30 («Deroghe a favore dei lavoratori che hanno cessato la loro attività nello Stato membro»),

³³ *Il soggiorno del cittadino dell'Unione europea in Italia* cit., p. 312.

³⁴ Sentenza del 4 giugno 2009, C-22/08 e C-23/08, *Vatsouras e Koupatantze*, in *Racc.*, p. I-4565, punto 52.

³⁵ Si v. Orientamenti del Consiglio europeo del 29 aprile 2017, EUCO XT 20004/17, punto 1; del 23 marzo 2018, EUCO XT 20001/18, punto 7.

³⁶ Si v. in particolare N. NIC SHUIBHNE, *Limits rising, duties ascending: the changing legal shape of Union citizenship*, in *CMLR*, 2015, p. 916 ss.

³⁷ Si v., in particolare, la sentenza del 16 gennaio 2014, C-378/12, *Onuekwere*. Sulla pronuncia, si v. S. COUTTS, *Union citizenship as probationary citizenship: Onuekwere*, in *CMLR*, 2015, p. 531 ss.

che attua l'art. 17 della direttiva 2004/38³⁸. In altri termini, non è chiaro se il rilascio del permesso di soggiorno sarà automatico, oppure se l'interessato dovrà provare nuovamente di aver soggiornato in modo regolare e continuativo per cinque anni. Anche tenendo conto del fatto che il diritto di soggiorno permanente si perde solo dopo due anni di assenza: se l'interessato ha acquisito il diritto di soggiorno permanente, un'assenza dall'Italia per una durata superiore ad un anno non dovrebbe avere alcun effetto sul rilascio del permesso di soggiorno.

(b) Il “permesso di soggiorno per residenza” è rilasciato su modello adottato in attuazione del regolamento 1030/2002³⁹. Si tratta di un permesso di soggiorno che, in base all'art. 14, co. 5, del D.L. 2019 n. 22, consente il rilascio di un “permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo”, al raggiungimento dei cinque anni di soggiorno⁴⁰. Il carattere regolare e continuativo del soggiorno sarà in questo caso valutato secondo le previsioni del TU immigrazione: infatti, in assenza di una disciplina specifica o di un rinvio all'art. 14 del D.lgs. 2007 n. 30 (come quello operato dall'art. 14, co. 2, del D.L. 2019 n. 22, nell'ipotesi in cui i cinque anni di soggiorno siano soddisfatti alla data del recesso), e in considerazione del fatto che il co. 7 dell'art. 14 del decreto legge stabilisce che il TU immigrazione si applica al cittadino del Regno Unito a partire dal 1-1-2021.

Per il rilascio del permesso di soggiorno “per residenza” nessuna condizione è prevista. Non è infatti richiamato l'art. 5, co. 6, del TU immigrazione, ma solo l'art. 9, co. 4, del medesimo provvedimento, secondo il quale un permesso di soggiorno non può essere rilasciato allo straniero che sia pericoloso per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. Si tratta peraltro di un permesso di soggiorno di nuovo genere, da non confondere con il permesso di soggiorno “per residenza elettiva” che invece richiede la prova del possesso di “ampie risorse economiche” e richiederà la predisposizione di un'apposita modulistica per l'istanza di rilascio. Il permesso ha durata di cinque anni⁴¹, è rinnovabile e il regime della revoca, la protezione dall'espulsione, nonché i diritti connessi sono gli stessi del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, in forza del rinvio operato dall'art. 14, co. 4, D.L. 2019 n. 22, a diversi commi dell'art. 9 TU immigrazione.

5. I familiari del cittadino del Regno Unito

L'art. 14 del D.L. 2019 n. 22 impone l'obbligo di chiedere un permesso di soggiorno anche per i familiari del cittadino del Regno Unito che siano cittadini di paesi terzi. Nulla dispone, invece, per il caso di familiari cittadini del Regno Unito o di un altro Stato dell'Unione. I familiari che sono cittadini dell'Unione rientrano nella più ampia categoria dei cittadini del Regno Unito che

³⁸ Su tali casi, si v. E. GUILD, S. PEERS, J. TOMKIN, *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford, 2014, p. 204 ss.

³⁹ Regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi. Il regolamento si limita a definire le caratteristiche del documento, non le condizioni per il rilascio o i diritti connessi, che restano disciplinati dal diritto nazionale.

⁴⁰ Il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo può essere richiesto solo da chi è titolare di un permesso di soggiorno con certe caratteristiche. In altri termini, non tutti i permessi che danno titolo al soggiorno regolare consentono dopo cinque anni di ottenere la stabilizzazione. Si v. sentenza del 18 ottobre 2012, C-502/10, *Staatssecretaris van Justitie contro Mangat Singh*, ECLI: ECLI:EU:C:2012:636

⁴¹ Si tratta di una durata decisamente più lunga di quella degli ordinari permessi di soggiorno: sul punto, si v. U. TERRACCIANO, *Commento all'art. 5 TU immigrazione*, in U. TERRACCIANO, O. LUPO, *Codice degli stranieri commentato*, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 127 ss.

sono iscritti in anagrafe. Infatti, tra i motivi che giustificano il soggiorno per periodi superiori a tre mesi e la conseguente iscrizione in anagrafe, è annoverato l'essere un familiare di un cittadino dell'Unione (v. art. 7, co. 1, lett. d, D.lgs. 2007 n. 30).

Più complesso è il caso del familiare che abbia la cittadinanza di uno Stato diverso dall'Italia (su cui *infra*) o dal Regno Unito (es. il coniuge francese di un cittadino del Regno Unito). Per quanto riguarda questo secondo caso, chi soggiorna come familiare potrebbe, se ne ricorrono i presupposti, cambiare il proprio titolo di soggiorno e soggiornare come lavoratore, studente o titolare di rendite⁴². In questo modo, il cittadino del Regno Unito non avrebbe bisogno di chiedere un permesso di soggiorno, ma potrebbe soggiornare come familiare di un cittadino dell'Unione. È vero che la persona in questione rientrerebbe nella definizione di cittadino del Regno Unito iscritto in anagrafe tenuto a richiedere il permesso di soggiorno *ex art.* 14, co. 1 del D.L. 2019 n. 22, tuttavia una lettura di questa disposizione in modo conforme al D.lgs. 2007 n. 30, e in chiave teleologica, così da individuare la disciplina più favorevole all'interessato, dovrebbe condurre alla soluzione proposta (cioè: iscrizione in anagrafe come familiare del cittadino dell'Unione e richiesta della carta di soggiorno *ex art.* 10 D.lgs. 2007 n. 30). Invece, nell'ipotesi in cui il familiare, cittadino dell'Unione non soddisfacesse le condizioni per soggiornare a titolo principale (neppure grazie alle risorse poste a sua disposizione dal cittadino del Regno Unito), allora dovrebbe ottenere un permesso di soggiorno come familiare dell'*ex* cittadino dell'Unione, ma questa ipotesi non è espressamente regolata.

Ugualmente non prevista è l'ipotesi in cui il cittadino del Regno Unito sia familiare di un cittadino italiano. Egli/ella non dovrebbe chiedere un permesso di soggiorno, bensì una carta di soggiorno *ex* D.lgs. 2007 n. 30, dal momento che tale provvedimento normativo si applica ai familiari del cittadino italiano «se più favorevole». Non c'è dubbio che soggiornare in base ad una carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione sia più favorevole che soggiornare in base ad un permesso di soggiorno regolato dal TU immigrazione.

6. I diritti del cittadino del Regno Unito dopo il recesso

L'art. 14 del D.L. 2019 n. 22 si limita a regolare il transito da un regime (libera circolazione delle persone) all'altro (immigrazione), ma nulla prevede circa il trattamento dei cittadini del Regno Unito durante la fase transitoria. Tuttavia, si può ipotizzare che essi godranno del medesimo trattamento dei cittadini dell'Unione, quale disciplinato dal D.lgs. 2007 n. 30. Infatti, dall'art. 14, co. 7, del D.L. 2019 n. 22 si ricava *a contrario* che durante il periodo transitorio non si applica il TU immigrazione. Di conseguenza, durante tale periodo, o il loro *status* non è regolato oppure continua ad applicarsi la disciplina cui erano assoggettati in precedenza. La seconda è la soluzione più ragionevole, ma sarebbe stato opportuno esplicitarlo. Altri Stati, come per esempio il Belgio e la Danimarca, hanno specificato che il ricongiungimento familiare del cittadino del Regno Unito tra la data del recesso e la fine del periodo transitorio sarà regolato dalla direttiva 2004/38⁴³. Da segnalare che la Danimarca ha previsto che la protezione rafforzata

⁴² Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, le risorse di cui il cittadino dell'Unione deve disporre per poter essere considerato economicamente autosufficiente non devono essere proprie ma possono derivare da un familiare, anche cittadino di un paese terzo. In questo senso, si v. sentenza del 16 luglio 2015, C-218/14, *Singh e a.*, ECLI:EU:C:2015:476. Per un commento, sia consentito rinviare a A. LANG, *Il soggiorno del cittadino dell'Unione europea* cit, p. 228 ss.

⁴³ Sul ricongiungimento familiare del cittadino dell'Unione, anche in confronto al ricongiungimento dello straniero, si v. E. PAGANO, *La rilevanza della cittadinanza e dell'unità della famiglia nella recente prassi della Corte di*

in caso di espulsione troverà applicazione solo per i reati commessi prima del recesso, non per quelli commessi durante il periodo transitorio⁴⁴.

I cittadini del Regno Unito, se iscritti in anagrafe, godranno delle garanzie specificamente previste dal D.lgs. 2007 n. 30, in tema di ricongiungimento familiare e protezione contro l'espulsione, e della parità di trattamento con gli italiani. A questo regime generale deroga però l'art. 17-bis del D.L. 2019 n. 22, inserito in sede di conversione. Esso, per la parte che interessa, prevede: «Sono fatti salvi, a condizione di reciprocità, i diritti e i doveri degli studenti e dei ricercatori del Regno Unito già presenti in Italia alla data di recesso o comunque che lo saranno entro l'anno accademico 2019/2020»⁴⁵.

La disposizione si pone quindi come derogatoria rispetto al regime applicabile ai cittadini dell'Unione. Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la parità di trattamento che uno Stato deve garantire ai cittadini degli altri Stati membri presenti sul suo territorio è incompatibile con la reciprocità⁴⁶. La cittadinanza dell'Unione comporta che, agli occhi dello Stato ospite, tutti i cittadini dell'Unione siano uguali e parte di un gruppo omogeneo, quale che sia la loro nazionalità. Al contrario, l'applicazione della reciprocità richiede di valorizzare la nazionalità dello straniero e comporta una differenziazione tra stranieri. La non discriminazione in base alla nazionalità prevista dal diritto dell'Unione non implica un'uguaglianza di trattamento assoluta, ma è compatibile con differenze di trattamento legate al tipo di contatto del cittadino dell'Unione con lo Stato ospite⁴⁷. Ai presenti fini, basti ricordare che l'art. 24 della direttiva 2004/38 consente allo Stato ospite di non concedere borse di studio o prestiti agli studenti prima che abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente. La norma attribuisce una facoltà allo Stato, che, se decide di avvalersene, tratterà tutti i cittadini dell'Unione in modo meno favorevole dei nazionali. Se si applicasse la reciprocità, lo Stato dovrebbe invece concedere borse e prestiti agli studenti che siano cittadini di Stati che non si sono avvalsi della deroga.

La redazione dell'art. 17-bis del D.L. 2019 n. 22 solleva più di un problema interpretativo. In primo luogo, non consente di identificare con sufficiente precisione chi siano i soggetti ai quali è applicabile. Per quanto riguarda gli studenti, non è chiaro se si tratta dei soli studenti universitari (come sembrerebbe di poter desumere dal riferimento all'anno accademico) oppure

giustizia in tema di ricongiungimento familiare, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 279 ss.; T. KOSTAKOPOULOU-DOCHERY, A. RIPOLL SERVENT, *The rule of life: family reunification in EU mobility and migration laws*, in M. FLETCHER, E. HERLIN-KARNELL, C. MATERA (eds.), *The European Union as an area of freedom, security and justice*, London, 2017, p. 246 ss.

⁴⁴ Il cittadino dell'Unione gode di una protezione dall'allontanamento tanto più ampia quanto più è lungo il soggiorno nello Stato ospite. Sul punto, si v., con particolare riguardo alla situazione di chi ha commesso dei reati, M. MEDUNA, *'Scelestus Europeus Sum': What Protection against Expulsion Does EU Citizenship offer to European Offenders?*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU Citizenship and Federalism. The role of Rights*, Cambridge, 2017, p. 405 ss.

⁴⁵ La disposizione prosegue richiedendo la reciprocità in relazione alle qualificazioni professionali (citata *supra* nella nota 18) e si conclude in questi termini: «Le politiche universitarie e della ricerca nell'ambito della collaborazione bilaterale con il Regno Unito restano finalizzate all'ulteriore sviluppo delle collaborazioni esistenti tra le istituzioni universitarie e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica».

⁴⁶ Così la Corte di giustizia, sin dalla sentenza del 22 giugno 1972, 1/72, *Frilli* (relativa all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale). Per quanto riguarda l'Italia, sono state giudicate in contrasto con il diritto dell'Unione le condizioni di reciprocità per l'accesso a varie professioni (sentenza 15 ottobre 1986, 168/85, *Commissione c. Italia*, e 16 maggio 2002, C-142/01, *Commissione c. Italia*, relativa ai maestri di sci).

⁴⁷ Sul tema, in generale, si v. M. DOUGAN, E. SPAVENTA, *'Wish You Weren't Here...'* *New Models of Social Solidarity in the European Union*, in Id. (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Oxford, 2005, p. 207 ss.

di qualunque studente. Né è chiaro se riguarda solo gli studenti a tempo pieno oppure anche quegli studenti che esercitano al contempo un'attività lavorativa⁴⁸. Quanto al ricercatore, poi, è figura non definita: riguarda coloro che sono titolari di un contratto come ricercatori presso una Università, o chiunque svolga un'attività che comporta la ricerca, presso un ente privato di ricerca, presso un'impresa o come libero professionista? In secondo luogo, è incerto a quali studenti e ricercatori si applicherà: si richiede che le persone siano «già presenti in Italia» alla data del recesso, ma non si specifica quando la condizione è soddisfatta. In altri termini, possono considerarsi «presenti» in Italia tutti i cittadini del Regno Unito che sono giunti nel territorio nazionale in una data precedente alla vigilia del recesso, quindi tanto coloro che sono nati in Italia, quanto coloro che sono giunti dall'estero per frequentare un corso o lavorare come ricercatori. Tra i cittadini del Regno Unito presenti in Italia sono comprese anche le persone iscritte in anagrafe *ex art. 9, co. 1 e 2, del D.lgs. 2007 n. 30*, e che potrebbero ottenere un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo. Inoltre, la disposizione sembra non avere un termine finale, neppure implicito. Ciò significa che una categoria di persone, gli studenti e i ricercatori presenti entro l'a.a. 2019/2020, sarà trattata in modo diverso dagli studenti e dai ricercatori che giungeranno successivamente a quella data seguito, almeno fintanto che conserveranno tale qualifica. Se lo studente la perde quando conclude il ciclo di studi, il ricercatore la conserva finché non cambia lavoro o cessa dal lavoro per sopraggiunti limiti d'età. Se la norma in commento si applicherà anche a studenti e ricercatori che, in quanto già iscritti in anagrafe, hanno chiesto un permesso di soggiorno, l'art. 17-bis prevarrà sul TU immigrazione, in base al principio della successione delle norme nel tempo. Il TU immigrazione prevede la parità di trattamento con gli italiani nel godimento dei diritti fondamentali della persona (art. 2), nonché in relazione a specifici diritti (diritto all'accesso all'istruzione superiore e alle provvidenze a favore dello studio, senza obbligo di reciprocità: art. 39, co. 5 e co. 3; accesso all'alloggio: art. 40, co. 6). Il TU immigrazione, poi, limita l'applicazione della reciprocità. Se l'art. 16, co. 1, delle Disposizioni preliminari al Codice civile, che stabilisce che «Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali», esso è interpretato nel senso che si riferisce allo straniero a cui il TU immigrazione non garantisce un diritto di accesso alle prestazioni⁴⁹. In terzo luogo, non sono indicati quali diritti sono soggetti a reciprocità. Solo quelli connessi alla qualifica di studente (es. accesso a borse di studio, a tariffe di trasporto agevolate, ecc.), oppure anche ad altri diritti accessibili in generale che lo studente potrebbe voler esercitare (es. accesso al lavoro, accesso all'alloggio)? Quanto ai ricercatori, i diritti e i doveri soggetti a reciprocità potrebbero essere connessi al rapporto di lavoro. In quarto luogo, non è chiaro se la mancanza di reciprocità comporterà la perdita del diritto di cui la persona

⁴⁸ Si pensi al caso deciso dalla Corte di giustizia con sentenza 21 marzo 2013, C-46/12, *L.N.*, ECLI:EU:C:2013:97, in cui il ricorrente nella causa principale frequentava un corso di istruzione superiore e lavorava. La Corte ha ritenuto che la qualifica di lavoratore dovesse prevalere e che, di conseguenza, lo Stato ospite non potesse rifiutargli una borsa di studio, rifiuto che sarebbe stato legittimo se fosse stato considerato uno studente. Dopo il recesso, è dubbio se tale interpretazione potrà essere invocata da un cittadino del Regno Unito.

⁴⁹ Si v. art. 1, co. 2, D.P.R. 31-8-1999 n. 394, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che stabilisce che la condizione di reciprocità non deve essere verificata per gli stranieri che sono titolari di un permesso di soggiorno *ex art. 9 TU immigrazione*. In generale si v. P. BONETTI, *Ingresso, soggiorno e allontanamento. Profili generali*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, p. 141 ss.

godeva oppure il diniego dell'accesso ad un diritto di cui ancora non gode. La formulazione della disposizione in esame è infatti diversa da quella dell'art. 16 delle preleggi: quest'ultimo usa l'espressione «ammesso a godere», mentre la norma in commento «sono fatti salvi ... i diritti e i doveri». Infine, non è stabilito come e chi valuterà che la condizione di reciprocità sia soddisfatta.

E' difficile capire il senso della disposizione, se non la si inquadra nella volontà di proteggere gli studenti e i ricercatori italiani nel Regno Unito mostrata dal legislatore. Finora il Regno Unito ha reso noto che i cittadini dell'UE nel Regno Unito potranno continuare gli studi alle stesse condizioni applicate fino al recesso, pur riservandosi il diritto di modificarle, nell'ambito di riforme che concernano anche i cittadini del Regno Unito⁵⁰. Ogni modifica apportata dal Regno Unito a danno degli studenti italiani potrebbe ripercuotersi sugli studenti del Regno Unito. Resta da capire se sia uno strumento efficace per prevenire modifiche peggiorative alla condizione degli studenti italiani nel Regno Unito, e, qualora modifiche alla legislazione vigente dovessero intervenire, se potrà essere in concreto applicato. Infatti, oltre a dover essere interpretato in modo conforme alla Costituzione, dovrà rispettare la direttiva 2003/109, sui soggiornanti di lungo periodo, che attribuisce diritti alla parità di trattamento con i nazionali ed è anch'essa estranea alla logica della reciprocità. La direttiva, infatti, mira a istituire uno *status* unitario a favore di tutti coloro (quale che sia la loro nazionalità) che risiedono in uno Stato membro da un certo periodo.

7. Le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini del Regno Unito dopo il recesso

Il decreto legge in esame non riguarda le condizioni per l'ingresso e il soggiorno dei cittadini del Regno Unito che giungeranno per la prima volta in Italia dopo il recesso⁵¹. La lettera del co. 7 dell'art. 14 del D.L. 2019 n. 22 non deve trarre in inganno. Esso recita «A decorrere dal 1° gennaio 2021, ai cittadini del Regno Unito e ai loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 286 del 1998, e del relativo regolamento di attuazione, salvo quanto previsto nei precedenti commi». La disposizione non può essere letta nel senso che gli ingressi tra la data del recesso e il 1-1-2021 non siano regolati dal TU immigrazione. Infatti, considerando la collocazione della disposizione in esame, si può affermare che riguarda i soli cittadini del Regno Unito che già sono in Italia alla data del recesso. In assenza però di una espressa estensione dell'applicazione del regime del D.lgs. 2007 n. 30 dopo il recesso, per non dover concludere di essere in presenza di una lacuna nell'ordinamento, si deve desumere che sarà applicabile la *lex generalis* costituita dal TU immigrazione. Per i soggiorni di durata inferiore a novanta giorni in 180 giorni, i cittadini del Regno Unito sono esonerati dall'obbligo di visto⁵². Per soggiorni di durata superiore, si applicherà la legislazione italiana. Non avendo previsto canali preferenziali per i cittadini del Regno Unito, l'ingresso per motivi di lavoro sarà soggetto alle quote annuali

⁵⁰ Si v. Department for the Exiting of the European Union, *Citizens' Rights EU citizens in the UK and UK nationals in the EU*, Policy paper, del 4-4-2019, p. 2, disponibile sul sito del governo inglese.

⁵¹ La Grecia ha invece previsto che le condizioni di ingresso dei cittadini del Regno Unito tra la data del recesso e il 31-12-2020 saranno le medesime della direttiva 2004/38.

⁵² Si v. il Regolamento (UE) 2019/592 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 aprile 2019, recante modifica del regolamento (UE) 2018/1806 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, in relazione al recesso del Regno Unito dall'Unione, in *GUUE*, L 1031 del 12.4.2019, p. 1 ss.

previste con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, salvo le ipotesi di cui all'art. 27 del TU immigrazione.

8. Considerazioni conclusive

L'art. 14 del D.L. 2019 n. 22, commentato nelle pagine precedenti, costituisce la risposta dell'Italia alla domanda di un regime per assicurare la sicurezza della residenza ai cittadini del Regno Unito. L'urgenza di proteggere i cittadini italiani nel Regno Unito ha probabilmente motivato l'adozione di una disposizione problematica, quale l'art. 17-bis.

Con il recesso senza accordo e in conseguenza della mancanza di una soluzione armonizzata a livello di Unione, la condizione giuridica del cittadino del Regno Unito negli Stati membri dell'Unione perderà di unitarietà. Le peculiarità del caso avrebbero permesso di trovare un fondamento nell'art. 79 TFUE, anche se si sarebbe trattato di una soluzione inedita, perché sarebbe stata elaborata una normativa applicabile ai cittadini di un unico Stato terzo. Finora, trattamenti differenziati in base alla nazionalità derivano da accordi internazionali⁵³, non sono definiti in via unilaterale. Alla diversità delle norme nazionali corrisponderà una diversità delle prassi applicative, posto che la funzione uniformatrice svolta dalla giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia mancherà. La transizione da un regime giuridico all'altro rimarrà questione che fuoriesce dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, a differenza dei due regimi giuridici rilevanti, quello dei cittadini dell'Unione e quello dei soggiornanti di lungo periodo. L'amministrazione nazionale dovrà sviluppare una prassi in autonomia, a partire da disposizioni che hanno il loro fondamento nel diritto dell'Unione, ma il cui campo di applicazione è esteso a fattispecie diverse, con il rischio (si spera solo ipotizzabile e non concreto) di un risultato paradossale, a dire il trattamento meno favorevole dei cittadini dell'Unione rispetto agli *ex* cittadini.

⁵³ Si v. D. THYM, M. ZOETEWIJ-TURHAN (eds.), *Rights of third-country nationals under EU association agreements: degrees of free movement and citizenship*, Leiden, , 2015.