

Il reddito “sufficiente” ai fini del rilascio del permesso di soggiorno Ue

Commento alla sentenza del Tar del Lazio n. 7007 del 2 luglio 2014.

Luca Serpieri *

La recente pronuncia del Tar del Lazio del 2 luglio appena trascorso, può ritenersi per certo un brillante esempio di corretta interpretazione della norma e di azione a tutela dei diritti del singolo. Talvolta, l'Ente che si trova ad applicare la disposizione di legge al caso pratico, non si sforza di fornire in maniera altrettanto attenta, adeguata lettura della norma. Viepiù, sovente, che la norma oggetto di applicazione, finisce per essere soverchiata da altre disposizioni, che oltretutto operano in ambito diverso, con la conseguenza di rendere addirittura perversi gli effetti della prima.

Nel caso in analisi, si assiste alla vittoria, almeno in prima battuta, di riferimenti normativi di ordine tributario su disposizioni d'altro genere, che vanno a sopprimere, appunto, il principio al quale la norma principale s'informa, correndo in inverso senso rispetto all'intenzione di quel legislatore che l'ha codificata.

Il tema, riguarda la tutela del diritto di un cittadino straniero volto a ottenere un permesso di soggiorno UE.

L'articolo 9 del Testo Unico sull'Immigrazione¹ prevede, quale presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno UE, fra l'altro, il possesso di un reddito “sufficiente”, quantificato sulla base dell'importo annuo dell'assegno sociale (nel 2014 pari ad euro 5.818,93) eventualmente incrementato nel caso di richiesta relativa ai familiari.

Orbene, l'Ente che nel caso di specie ha ricevuto la domanda, ha ritenuto che il reddito che l'istante dichiarava a tal fine, non fosse “sufficiente” al rilascio del permesso.

A tale conclusione essa giungeva, non pesando l'entità del medesimo ma per le sue caratteristiche, in quanto, nel caso, si trattava di reddito non soggetto al pagamento delle Imposte sui Redditi delle Persone Fisiche per espressa disposizione di legge e quindi non certificabile secondo quanto previsto dall'art. 16, comma 3, lett. B)², del Regolamento di attuazione, che prescrive la consegna della copia della dichiarazione dei redditi o del modello CUD rilasciato dal datore di lavoro.

L'istante, in vero, indicava d'essere titolare di un reddito percepito attraverso la Pontificia università della Santa Croce che, per disposizione di legge, è esente dall'Imposta.

L'Ente, a questo punto, avrà pure considerato che alla categoria di reddito in parola si applica una

*Dottore commercialista

¹ Cfr. Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.286 (“Tui”)

² Cfr. DPR 31 agosto 1999, n.394 e successive modifiche, Regolamento di attuazione TUI, Articolo 16, comma 3, lettera B): “copia della dichiarazione dei redditi o del modello CUD rilasciato dal datore di lavoro, relativi all'anno precedente, da cui risulti un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale;”

norma eccezionale, appunto, l'articolo 3 del DPR 29 settembre 1973 n.601³, la cui disposizione sancisce l'esenzione fiscale del reddito in parola. Ma seppure il citato articolo 9 del TUI⁴ non categorizzi i redditi utili allo scopo, l'articolo 16, comma 3, lettera B)⁵ del Regolamento di attuazione del TUI, prescrive che la domanda deve essere corredata, fra l'altro, dalla *copia della dichiarazione dei redditi o del modello CUD rilasciato dal datore di lavoro, relativi all'anno precedente, da cui risulti un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale*. L'istante, mancando le e certificazioni richieste, non avrebbe neppure potuto autocertificare i redditi percepiti, stante la nuova stesura della norma di riferimento⁶, e la successiva circolare congiunta del Ministero della pubblica amministrazione e semplificazione e del Ministero dell'Interno del 17 aprile 2012, n.3⁷.

L'Ente ne deduce quindi, che il reddito rilevante anche ai fini dell'articolo 9 del TUI⁸, sia quello dichiarato ai fini IRPEF nel rispetto all'articolo 53 della Costituzione⁹, la cui diretta attuazione consegue con l'articolo 2 del DPR 22 dicembre 1986¹⁰.

Il reddito percepito dall'istante, non sarebbe quindi, a parere dell'Ente, "sufficiente" per il rilascio del permesso richiesto ai sensi dell'articolo 9 del TUI¹¹, in quanto non dichiarato ai fini IRPEF.

E' evidente la stortura che viene a procurarsi con una lettura del genere.

Il legislatore, infatti, nella stesura dell'articolo 9¹², prima del termine "sufficiente", ne impiega un altro che e' d'indirizzo al significato del primo: "disponibilità". In concreto, proprio in forza di questa disposizione, l'istante doveva dimostrare di avere la "disponibilità" di un reddito "sufficiente", in forza di certi parametri ed in base alle condizioni del caso. Il termine "sufficiente" quindi può solo intendersi nel senso di disponibilità, come a concettualizzare la titolarità di un reddito liberamente spendibile e utile al sostentamento del percipiente.

E' peraltro ovvio come la normativa che regola il processo d'immigrazione, debba puntare a concedere il permesso a quelli che dimostrino di poter sostenersi autonomamente nel paese ospite, con un reddito di cui sono titolari, e non pesare sull'economia della società che li accoglie, ove mancasse tale sostentamento.

La pronuncia di merito pone a ragione dell'istante, un principio fondamentale per risolvere la questione: la lettura del combinato disposto dato dall'articolo 9 del TUI¹³ e dell'articolo 3 del DPR

³ *"Le retribuzioni di qualsiasi natura, le pensioni e le indennità di fine rapporto, corrisposte dalla Santa Sede, dagli altri enti centrali della Chiesa cattolica e dagli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede ai propri dignitari, impiegati e salariati, ancorché non stabili, sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche e dall'imposta locale sui redditi."*

⁴ [supra, nota 1]

⁵ [supra, nota 2]

⁶ DPR 28 dicembre 2000, n.445

⁷ Circolare ministeriale 2012 n.3: *"... I cittadini extracomunitari non possono autocertificare fatti, stati o qualità personali (comunque accertabili dalle autorità italiane competenti) tutte le volte in cui presentano una istanza inerente al loro permesso di soggiorno e ricongiungimento familiare. ..."*

⁸ [supra, nota 1]

⁹ *"Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività"*

¹⁰ *"1. Soggetti passivi dell'imposta sono le persone fisiche, residenti e non residenti nel territorio dello Stato.*

2. Ai fini delle imposte sui redditi si considerano residenti le persone che per la maggior parte del periodo d'imposta sono iscritte nelle anagrafi della popolazione residente o hanno nel territorio dello Stato il domicilio o la residenza ai sensi del codice civile.

2-bis. Si considerano altresì residenti, salvo prova contraria, i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi della popolazione residente e trasferiti in Stati o territori diversi da quelli individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (1), da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale."

¹¹ [supra, nota 1]

¹² [supra, nota 1]

¹³ [supra, nota 1]

601 del 29 settembre 1973¹⁴.

Il significato del termine “sufficiente”, nel quadro normativo in cui s’inserisce, va inteso nel senso che il reddito sia quello esente da imposta, erogato dalla Pontificia università della Santa Croce, quale Ente centrale della Chiesa Cattolica. Si combina quindi il significato di reddito disponibile e sufficiente, con quello di reddito disponibile e sufficiente seppur esente da IRPEF.

Il Giudice di merito prosegue poi sull’intento del legislatore che ha promulgato la norma di cui all’articolo 9¹⁵, la cui ratio è di evitare altri oneri per lo Stato, dovuti ai diritti che acquisiscono i possessori della “carta di soggiorno”, come assegni sociali o altri benefici. Peraltro, i redditi esenti come quelli in oggetto, non fruiscono di maggiori benefici fiscali come quelli previsti per redditi minori (rectius: sotto una certa soglia), trattandosi così, in ogni caso, di redditi idonei al mantenimento dello straniero residente in Italia, anche se soggetti a una particolare normativa tributaria di favore.

Un’interpretazione diversa da questa, o comunque pari a quella dell’Ente, genererebbe una discriminazione tra stranieri, vale a dire, tra quelli che beneficiano di redditi cui è concesso un particolare favore fiscale, di contro considerati non “sufficienti” ai sensi dell’articolo 9¹⁶ poiché esenti da IRPEF, rispetto a quelli che, essendo dichiarati ai fini dell’imposta, seppur di minore entità, risulterebbero “sufficienti” sempre ai sensi della citata disposizione.

Un esempio è presto dato.

Accettiamo solo per ipotesi la posizione dell’Ente. Orbene, essa considera non sufficiente il reddito del docente straniero che percepisce un provento, da ritenersi peraltro di una certa entità, considerato l’incarico conferito, poiché esente da IRPEF.

Di contro, ci troveremo a considerare redditi sufficienti quelli di colf e badanti che percepiscono redditi ben più ridotti del docente universitario, ma che sono obbligati alla presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini IRPEF solo se, attenzione, si trovano a superare una certa soglia stabilita.

Allora, a una colf o badante, che lavori per 365 giorni l’anno, spetta per legge uno “sconto” fisso pari all’imposta dovuta, fino a un reddito imponibile di € 8.000,00. Sotto franchigia, nulla è dovuto allo Stato e quindi nessuna dichiarazione dei redditi deve essere presentata.

Ciò posto, si verrebbe a creare una situazione paradossale se, in base alla tesi dell’Ente, confrontassimo le seguenti tre posizioni:

- a) il docente della Pontificia università della Santa Croce, avrebbe un reddito medio alto ma esente, e per questo non sufficiente ai sensi dell’articolo 9 del TUI;
- b) la colf o badante con un reddito annuo di € 9.000, sarebbe obbligata a presentare la dichiarazione dei redditi, e porre parte di quel reddito fuori franchigia (€ 1.000) a tassazione ordinaria IRPEF, e per ciò, con un reddito, peraltro estremamente esiguo, potrebbe tuttavia raggiungere la “sufficienza” ai sensi dell’articolo 9 del TUI;
- c) la colf o badante con un reddito annuo di 7.000 euro, non obbligata alla presentazione della dichiarazione dei redditi, e quindi non dichiarando ai fini IRPEF il reddito percepito in quanto sotto franchigia, vedrebbe la propria domanda respinta in quanto titolare di un reddito non “sufficiente” ai fini dell’articolo 9 del TUI perché sotto franchigia d’esenzione IRPEF.

Pare in conclusione evidente, che il legislatore non potesse voler determinare una tale disparità di trattamento, tanto illogica e irragionevole, come l’ha definita il Giudice di merito.

Da ultimo, ma non meno interessante, vogliamo porre il pensiero su un certo modo di operare

¹⁴ [supra, nota 3]

¹⁵ [supra, nota 1]

¹⁶ [supra, nota 1]

della Pubblica Amministrazione, in tutte le sue manifestazioni, che si collega in modo evidente al nostro caso in commento che comunque resta di non facile soluzione.

Il rapporto tra cittadino e PA è uno degli aspetti più controversi del nostro paese. Del che, ogni volta che si pone una richiesta a un Pubblico Ufficio, c'è la tendenza da parte dell'operatore, a ricercare tutti gli elementi della questione in oggetto che possano dirigersi verso la negazione della domanda. In genere il ricevente, in prima battuta, eccepisce difetti di forma della richiesta. Una volta superato il primo scalino, se ne pone subito un altro di merito, come abbiamo appena visto. Da qui, si appalesano agli occhi del cittadino interminabili lungaggini, rimbalzi della pratica da un responsabile o un ufficio, a un altro.

Non stiamo rilevando niente di nuovo. E altrettanto conosciuti sono poi i termini che si dilatano di anno in anno e di udienza in udienza, nelle Aule e negli Uffici di Giustizia.

L'intervento della tecnologia ha certamente abbreviato certe fasi ma ne ha dilatate altre; queste le ritroviamo spesso nell'incapacità degli operatori di operare, non certo per loro colpa, non del tutto almeno, ma sicuramente per una mancata adeguata formazione che non gli è stata data.

Mai potremo asserire di essere un paese moderno, concorrenziale, mira d'investimenti oltre confine, fino a che la Pubblica Amministrazione e una Giustizia così inefficienti, non volgeranno lo sguardo verso l'obiettivo dell'efficienza e del "fare ove possibile" anziché del "negare ad ogni costo".

E non illudiamoci, perché ciò sarà anche alla presenza d'interpretazioni giurisprudenziali tanto attente e "giuste" come quella che abbiamo da ora commentato.