

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente  
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1577 del 2012, proposto da:  
CGIL-CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO e l'INCA-ISTITUTO NAZIONALE CONFEDERALE ASSISTENZA, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avv.ti Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, Luca Formilan e Luca Santini ed elettivamente domiciliati presso lo Studio dell'ultimo dei suindicati difensori in Roma, Viale Carso, n. 23;

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, MINISTERO DELL'INTERNO e MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

per l'annullamento

- del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno, del 6 ottobre 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011, concernente "Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno";

- di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° marzo 2016 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe l'organizzazione sindacale CGIL e l'INCA hanno chiesto l'annullamento del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministero dell'interno, del 6 ottobre 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011, concernente il "Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno".

Tale decreto è stato adottato in attuazione degli artt. 5, comma 2-ter e 14-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286.

L'art. 5, comma 2-ter (comma inserito nel corpo del predetto decreto legislativo dall'art. 1, comma 22, lett. b), della legge 15 luglio 2009 n. 94), prescrive che "La richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento nonché le modalità di attuazione della disposizione di cui all'articolo 14-bis, comma 2. Non è richiesto il versamento del contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari."

A sua volta l'art. 14-bis istituisce e disciplina il c.d. Fondo rimpatri stabilendo che: "1. E' istituito, presso il Ministero dell'interno, un Fondo rimpatri finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine ovvero di provenienza. 2. Nel Fondo di cui al comma 1 confluiscono la metà del gettito conseguito attraverso la riscossione del contributo di cui all' articolo 5, comma 2-ter, nonché i contributi eventualmente disposti dall'Unione europea per le finalità del Fondo medesimo. La quota residua del gettito del contributo di cui all' articolo 5, comma 2-ter, è assegnata allo stato di previsione del Ministero

dell'interno, per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno".

Nello specifico il decreto fissa gli oneri contributivi nel modo seguente:

"a) Euro 80,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno;  
b) Euro 100,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni;  
c) Euro 200,00 per il rilascio del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo e per i richiedenti il permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 27, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni e integrazioni."

1.1. I ricorrenti hanno proposto tre motivi di ricorso così rubricati:

1) illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2 - ter e 14 - bis del d. lgs. n. 286 del 1998, come introdotti dall'art. 1, comma 22, lett. b) ed n), della l. n. 94 del 2009, per violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di capacità contributiva, di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (artt. 3, 53, 97 Cost.), nonché per violazione dell'art. 9 della convenzione O.I.L. n. 143 del 1975 (artt. 10, comma 2, e 117, comma 1, Cost.);

2) violazione dei principi di ragionevolezza, efficienza, economicità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost; art. 1 l. n. 241 del 1990); eccesso di potere per illogicità manifesta e per sviamento;

3) violazione e falsa applicazione dell'art. 14 - bis, comma 2, d. lgs. n. 286 del 1998, in ordine alla destinazione della cd. "quota residua" del gettito derivante dal contributo; violazione dell'art. 97 Cost, in relazione al principio di buon andamento dell'azione amministrativa; irragionevolezza ed illogicità manifesta; eccesso di potere.

In sintesi, i ricorrenti:

- dopo aver premesso che la legge 15 luglio 2009 n. 94, modificando il T.U. n. 286 del 1998, ha introdotto nell'art. 5 del predetto Testo unico il comma 2-ter che prevede il pagamento di un contributo per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno che lo straniero è tenuto a versare all'atto della presentazione dell'istanza anche in aggiunta agli altri contributi già previsti, indicando il minimo di 80 euro ed il massimo di 200 euro per detto versamento, lamentano l'illegittimità del decreto impugnato sul presupposto della ritenuta illegittimità costituzionale della previsione normativa sotto i diversi profili sopraindicati sub 1), contestando quindi in radice l'introduzione del contributo in questione;

- lamentano l'illegittimità dell'atto impugnato nella parte in cui ha inteso attuare anche la previsione dell'art. 14-bis del T.U. n. 286 del 1998, anch'essa introdotta dalla legge n. 94 del 2009, volta a stabilire un vincolo di destinazione per il detto contributo, distribuendolo in parte in un "fondo rimpatri", con quota residua assegnata allo stato di previsione del Ministro dell'interno per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno: l'imposizione del pagamento di maggiori oneri per coloro che richiedono il permesso di soggiorno non solo è del tutto svincolata dalla capacità contributiva, dovendosi considerare quale imposta, ma è anche irragionevole sia perché pone a carico dei cittadini non comunitari che regolarmente soggiornano nel territorio nazionale una parte del finanziamento delle attività connesse alla repressione dell'immigrazione irregolare, che andrebbero invece poste a carico della fiscalità generale nel rispetto delle convenzioni internazionali, sia perché l'immigrato già partecipa al finanziamento degli oneri relativi all'istruttoria amministrativa delle pratiche relative ai permessi di soggiorno mediante l'importo di trenta euro da versare a Poste Italiane, cui si aggiunge l'ulteriore importo di 27,50 Euro per i permessi di soggiorno " in forma elettronica";

- sostengono che, comunque, le previsioni legislative che costituiscono la fonte normativa del provvedimento qui impugnato si presentano come violative dei principi costituzionali di cui agli artt. 3, 53, 97 nonché 10, comma 1 e 117, comma 2, della Costituzione, di talché essi chiedono che il Tribunale adito sollevi la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 2-ter e 14-bis del decreto legislativo n.286 del 1998, rinvenendosene la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza;

- contestano inoltre la modalità di fissazione della misura del contributo straordinario sulla base di una graduazione per tre scaglioni (80, 100, 200 Euro) correlati alla durata del permesso richiesto: si tratterebbe di una scelta non necessaria alla stregua della legge e attuata secondo modalità irragionevoli per tre motivi: perché comporta la reiterazione dell'esborso a ogni richiesta di rinnovo del permesso senza tenere conto del pregresso consolidamento della presenza dell'immigrato nel territorio italiano; perché l'entità degli incumbenti istruttori non muta in relazione alla durata del permesso richiesto; perché ne conseguono illegittime sperequazioni tra soggetti che si trovano nelle medesime condizioni sostanziali, incidendo di più sui lavoratori precari e su quelli che hanno permessi per durata più breve;

- affermano infine che il decreto impugnato neppure rispetta la proporzione in ordine alla destinazione del contributo stabilita dalla legge, in quanto destina la quota residua del contributo non al finanziamento degli oneri di istruttoria dei permessi di soggiorno, ma a tre diverse "missioni" (ordine pubblico e sicurezza; amministrazione generale e supporto alla rappresentanza di governo e dello Stato sul territorio;

immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti, con riferimento all'attuazione del regolamento sull'Accordo di integrazione previsto dall'art. 4-bis del D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286), violando anche i principi di ragionevolezza e buon andamento.

2. Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso proposto per difetto di legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti, atteso che esse, rispettivamente, quali associazione sindacale (CGIL) e patronato (INCA) possono agire in giudizio solamente per far valere interessi propri ed esclusivi del sindacato ma non degli associati, i quali sono autonomi e responsabili soggetti di diritto.

Nel merito, la difesa dell'Amministrazione ha contestato le avverse prospettazioni ritenendole tutte infondate, precisando che:

A) il contributo richiesto al cittadino straniero all'atto della richiesta di emissione del titolo al soggiorno, pur essendo una prestazione patrimoniale imposta (ex art. 23 Cost.), non rientra nella categoria dei "tributi", con la conseguenza che il parametro di legittimità costituzionale riferito all'art. 53 Cost., invocato dai ricorrenti, si presenta del tutto incoerente con il quadro normativo di riferimento, tenuto conto che l'area di intervento del decreto ministeriale impugnato è del tutto estranea al settore tributario;

B) l'entità del contributo richiesto è correttamente parametrata alla verosimile capacità finanziaria delle persone fisiche coinvolte, atteso che per la generalità degli ordinari permessi di soggiorno (vale a dire lavoro subordinato stagionale, a tempo determinato e indeterminato, motivi familiari e studio) si presenta modesto nella sua entità (80-100 euro) aumentando solo per la concessione di permessi di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) e per quelli riferiti ad alti dirigenti e personale altamente specializzato, che dunque costituiscono una categoria di persone ormai radicate nel tessuto sociale e lavorativo nazionale, in modo presumibilmente stabile;

C) il contestato profilo della destinazione delle risorse tratte dal pagamento richiesto agli aspiranti titolari di permesso di soggiorno non coglie nel segno, atteso che non tutte le risorse del Fondo sono destinate a finanziare i rimpatri forzosi e provocati dalla irregolarità della presenza di stranieri sul territorio nazionale, dal momento che una buona parte di tali risorse sono impiegate per i programmi di rimpatrio volontario ed assistito: nello specifico, l'art. 4 del decreto del Ministero dell'interno del 27 ottobre 2011, recante linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario ed assistito, fissa l'ordine di priorità degli stranieri cui sono rivolti i programmi di rimpatrio, che sono finanziati dal Fondo rimpatri nel quale confluiscono in parte anche le somme delle quali qui si discute, prescrivendo che destinatari del programma debbano essere, in ordine di precedenza, soggetti vulnerabili, vittime di tratta, soggetti affetti da gravi patologie, titolari di protezione umanitaria e internazionale;

D) neppure, infine, avrebbe pregio la contestazione avente ad oggetto la previsione del decreto ministeriale impugnato nella parte in cui destina il 50% del gettito al Ministero dell'interno per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti al rinnovo e al rilascio del permesso di soggiorno, atteso che in questo ambito le percentuali destinate alla "Missione ordine pubblico e sicurezza" non sarebbero funzionalmente collegate alla attività istruttoria connessa al rilascio dei predetti titoli di soggiorno: la difesa erariale, su tale punto, chiarisce che la quota di gettito alla quale si fa riferimento è destinata a finanziare le attività del Dipartimento della pubblica sicurezza, nell'ambito del quale sono incardinate le articolazioni organizzative competenti a rilasciare i permessi di soggiorno, vale a dire gli Uffici immigrazione.

3. Con l'ordinanza n. 5290/2014 del 20 maggio 2014, il Tribunale ha in primo luogo ritenuto che sussistano la legittimazione attiva e l'interesse a ricorrere sia dell'organizzazione sindacale CGIL sia del patronato INCA, con motivazioni fondate sulla considerazione delle finalità statutariamente perseguite da tali organizzazioni in relazione agli interessi collettivi della categoria degli stranieri extracomunitari, dalle quali discende l'infondatezza delle eccezioni proposte dalla difesa dell'Amministrazione sul punto.

4. Entrando nell'esame del merito dell'azione proposta in questa sede, con la predetta ordinanza il Tribunale ha poi ritenuto che, ancor prima di effettuare lo scrutinio delle richieste avanzate dai ricorrenti in ordine alla prospettata incostituzionalità della normativa applicata in questa sede, si imponesse una indagine ex officio in ordine alla compatibilità con le disposizioni comunitarie che regolano la specifica materia delle norme nazionali che impongono, fissando anche tetti alla fonte secondaria di attuazione, il pagamento di un contributo per il rilascio del permesso di soggiorno.

4.1. A tal fine il Tribunale ha richiamato la sentenza della Corte di giustizia UE (cfr. Sez. II, 26 aprile 2012 n. 508) la quale ha stabilito:

- che gli Stati membri possono subordinare il rilascio di permessi e titoli di soggiorno ai sensi della direttiva 2003/109 al pagamento di contributi e che, nel fissare l'importo di tali contributi, essi dispongono di un margine discrezionale;

- che nello stesso tempo, però, il potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva 2003/109 a tale riguardo non è illimitato: questi ultimi non possono applicare una normativa nazionale tale da

compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e, pertanto, da privare quest'ultima del suo effetto utile;

- che come emerge dai considerando quarto, sesto e dodicesimo della direttiva 2003/109, l'obiettivo principale di quest'ultima è l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri. Il diritto di soggiorno dei soggiornanti di lungo periodo e dei loro familiari in un altro Stato membro, previsto dal capo III della medesima direttiva, è inoltre diretto a contribuire alla realizzazione effettiva del mercato interno in quanto spazio in cui è garantita a tutti la libertà di circolazione, come emerge dal diciottesimo considerando della citata direttiva;

- che quindi, tanto per la prima categoria di cittadini di Paesi terzi di cui capo II della direttiva 2003/109 quanto per la seconda categoria, le cui domande di soggiorno in un altro Stato membro sono disciplinate dal capo III della medesima direttiva, quest'ultima, in particolare negli articoli 4, 5, 7 e 14-16, stabilisce condizioni precise, sostanziali e procedurali, che devono essere rispettate prima che gli Stati membri interessati rilascino i permessi di soggiorno richiesti: i richiedenti devono dimostrare di disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia, in modo da non diventare un onere per lo Stato membro interessato, e devono presentare alle autorità competenti una domanda corredata della documentazione necessaria;

- che alla luce dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 2003/109 e del sistema da questa istituito, occorre rilevare che i cittadini di Paesi terzi, qualora soddisfino le condizioni e rispettino le procedure previste da tale direttiva, hanno il diritto di conseguire lo status di soggiornante di lungo periodo nonché gli altri diritti derivanti dalla concessione di detto status;

- che in ragione di quanto appena descritto, dunque, ciascuno Stato membro è legittimato a subordinare il rilascio dei permessi di soggiorno a titolo della direttiva 2003/109 alla riscossione di contributi, il cui importo non deve avere né per scopo né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo conferito da tale direttiva, venendo altrimenti arrecato pregiudizio tanto all'obiettivo perseguito dalla stessa quanto al suo spirito;

- che del resto l'imposizione di contributi aventi un'incidenza finanziaria considerevole per i cittadini di Paesi terzi che soddisfano le condizioni previste dalla direttiva 2003/109 per il rilascio di detti permessi di soggiorno potrebbero privare tali cittadini della possibilità di far valere i diritti conferiti dalla direttiva in parola, contrariamente al decimo considerando della medesima;

- che dalla lettura del decimo considerando della direttiva emerge come il sistema di regole procedurali che debbono caratterizzare l'esame delle domande intese al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo non dovrebbe costituire un mezzo per ostacolare l'esercizio del diritto di soggiorno; e che alla luce della stretta relazione tra i diritti riconosciuti ai cittadini di Paesi terzi dal capo II della direttiva 2003/109 e quelli che rientrano nel capo III della medesima, le stesse considerazioni valgono per le domande di permesso di soggiorno depositate, conformemente agli articoli 14-16 di detta direttiva, dai cittadini di Paesi terzi e dai loro familiari in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno conseguito lo status di soggiornante di lungo periodo;

- che il potere discrezionale di cui dispone lo Stato membro per determinare l'importo dei contributi esigibili dai cittadini di Paesi terzi per il rilascio di permessi di soggiorno ai sensi dei capi II e III della direttiva 2003/109 non è illimitato e non consente quindi di stabilire il pagamento di contributi che siano eccessivi in considerazione della loro considerevole incidenza finanziaria su detti cittadini. Nello specifico, in base al principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, i mezzi predisposti dalla normativa nazionale che attua la direttiva 2003/109 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli;

- che non si può escludere che l'importo dei contributi applicabili ai cittadini di Paesi terzi rientranti nella direttiva 2003/109 possa variare in funzione del tipo di permesso di soggiorno richiesto e delle verifiche che lo Stato membro è tenuto a compiere in proposito. Come emerge dal punto 61 della presente sentenza, tale direttiva opera essa stessa una distinzione, al suo articolo 16, quanto al rilascio di permessi di soggiorno ai familiari del cittadino di paese terzo a seconda che la famiglia fosse o meno già unita nello Stato membro che ha concesso a detto cittadino lo status di soggiornante di lungo periodo;

- che in conclusione, ad avviso del giudice comunitario, la normativa dello Stato membro rispetta i principi espressi nella direttiva 2003/109/CE solo se gli importi dei contributi richiesti, che pure possono variare all'interno di una forbice di valori, non si attestano, fin dal valore più basso, su cifre che siano macroscopicamente elevate e quindi sproporzionate rispetto all'importo dovuto per ottenere un titolo analogo, quale è una carta nazionale d'identità, da parte dei cittadini di quel medesimo Stato.

Il Tribunale ha quindi ritenuto che le indicazioni espresse dalla Corte di Giustizia UE dovessero considerarsi alla stregua di criterio di compatibilità della normativa dello Stato membro in materia di contributo dovuto per la richiesta del permesso di soggiorno rispetto alle prescrizioni della direttiva 2003/109/CE, ed ha posto l'esigenza di verificare se, tenendo conto dell'importo più basso imposto per la richiesta da parte del cittadino

del Paese terzo del titolo abilitativo a soggiornare nel territorio dello Stato italiano, la distanza in termini economici rispetto all'importo richiesto per il rilascio del documento di identità sia da considerarsi irragionevole e quindi l'esercizio del potere discrezionale nella fissazione dell'importo sia espressione di una attuazione sproporzionata dell'autonomia lasciata allo Stato membro dalla citata direttiva nella individuazione dell'ammontare del contributo che può essere imposto.

Ciò avuto riguardo anche al fatto che l'imposizione del pagamento di un contributo per il rilascio del titolo a soggiornare sul territorio dello Stato italiano, richiesto da un cittadino di un Paese terzo, pari nel minimo a circa otto volte il costo del rilascio della carta d'identità, tenuto conto di quanto già affermato dalla Corte di Giustizia UE nella decisione n. 508 del 2012, appare confliggente con i ricordati principi di livello comunitario e soprattutto non sembra coerente con il citato principio di proporzionalità nel senso espresso dalla direttiva 2003/109/CE.

Conclusivamente il Tribunale ha rimesso all'esame della Corte di Giustizia dell'Unione Europea la seguente questione pregiudiziale di corretta interpretazione della normativa interna in rapporto a quella comunitaria sovraordinata:

- se i principi fissati dalla Direttiva del Consiglio 2003/109/CE e successive modifiche ed integrazioni, ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dall'art. 5, comma 2-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 nella parte in cui prescrive che la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento (...)", fissando in tal modo un importo minimo del contributo pari ad 8 volte circa il costo per il rilascio di una carta d'identità nazionale.

5. Con sentenza 2 settembre 2015 (in causa C-309/14), pervenuta in atti il 9 settembre successivo, la Corte di Giustizia dell'Unione europea si è pronunciata sulla questione pregiudiziale sollevata da questo Tribunale.

La Corte europea ha argomentato come segue:

"...21 Occorre preliminarmente ricordare che, come emerge dai considerando 4, 6 e 12 della direttiva 2003/109, l'obiettivo principale di quest'ultima è l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabiliti a titolo duraturo negli Stati membri (sentenza Commissione/Paesi Bassi, C508/10, EU:C:2012:243, punto 66).

22 Si deve rilevare che è stato già riconosciuto dalla Corte che gli Stati membri possono subordinare il rilascio di permessi e titoli di soggiorno ai sensi della direttiva 2003/109 al pagamento di contributi e che, nel fissare l'importo di tali contributi, essi dispongono di un margine discrezionale (sentenza Commissione/Paesi Bassi, C508/10, EU:C:2012:243, punto 64).

23 Tuttavia, la Corte ha precisato che il potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva 2003/109 a tale riguardo non è illimitato. Essi non possono, infatti, applicare una normativa nazionale tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2003/109 e, pertanto, da privare quest'ultima del suo effetto utile (v. sentenza Commissione/Paesi Bassi, C508/10, EU:C:2012:243, punto 65).

24 Inoltre, in base al principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, i mezzi predisposti per l'attuazione della direttiva 2003/109 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli (v., in questo senso, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C508/10, EU:C:2012:243, punto 75).

25 Pertanto, pur se gli Stati membri sono legittimati a subordinare il rilascio dei permessi di soggiorno a titolo della direttiva 2003/109 alla riscossione di contributi, resta il fatto che, in osservanza del principio di proporzionalità, il livello cui sono fissati detti contributi non deve avere né per scopo né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo conferito da tale direttiva nonché degli altri diritti che derivano dalla concessione di tale status, venendo altrimenti arrecato pregiudizio tanto all'obiettivo perseguito dalla stessa quanto al suo spirito (v., in tal senso, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C508/10, EU:C:2012:243, punto 69).

26 A tal proposito, dalla ordinanza di rinvio risulta che l'importo del contributo di cui trattasi nel procedimento principale ammonta a EUR 80 per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno, a EUR 100 per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni, a EUR 200 per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

27 Orbene, l'incidenza economica di un contributo siffatto può essere considerevole per taluni cittadini di paesi terzi che soddisfano le condizioni poste dalla direttiva 2003/109 per il rilascio dei permessi di soggiorno previsti da quest'ultima, e ciò a maggior ragione per il fatto che, in considerazione della durata di tali permessi, tali cittadini sono costretti a richiedere il rinnovo dei loro titoli assai di frequente e che all'importo di detto contributo può aggiungersi quello di altri tributi previsti dalla preesistente normativa nazionale, cosicché, in tali circostanze, l'obbligo di versare il contributo di cui trattasi nel procedimento principale può rappresentare un ostacolo alla possibilità per i predetti cittadini dei paesi terzi di far valere i diritti conferiti loro dalla summenzionata direttiva.

28 Occorre in proposito sottolineare che, tanto nelle loro osservazioni scritte quanto all'udienza, le ricorrenti nel procedimento principale e la Commissione hanno sottolineato che, ai sensi della preesistente normativa italiana, tuttora vigente, tanto per il rilascio quanto per il rinnovo dei titoli di soggiorno, indipendentemente dalla durata del permesso di soggiorno in questione, deve essere versato un ulteriore importo, che ammonta a EUR 73,50, il quale si aggiunge al contributo di cui trattasi nel procedimento principale.

29 Risulta inoltre dalla ordinanza di rinvio che, a norma dell'articolo 14 bis del decreto legislativo n. 286/1998, la metà del gettito prodotto dalla riscossione del contributo di cui trattasi nel procedimento principale è destinata a finanziare le spese connesse al rimpatrio verso i paesi di origine o di provenienza dei cittadini dei paesi terzi rintracciati in posizione irregolare sul territorio nazionale, circostanza confermata dal governo italiano in udienza.

30 Non può pertanto essere accolto l'argomento del governo italiano secondo cui il contributo di cui trattasi non può essere sproporzionato in quanto il gettito ricavato da tale contributo è connesso all'attività istruttoria necessaria alla verifica del possesso dei requisiti previsti per l'acquisizione del titolo di soggiorno in base alla direttiva 2003/109....".

Conseguentemente la Corte si è così pronunciata:

"La direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, come modificata dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, osta ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che impone ai cittadini di paesi terzi che chiedono il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno nello Stato membro considerato di pagare un contributo di importo variabile tra EUR 80 e EUR 200, in quanto siffatto contributo è sproporzionato rispetto alla finalità perseguita dalla direttiva ed è atto a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da quest'ultima".

6. A seguito della rituale presentazione della domanda di fissazione dell'udienza di discussione ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a., a cura della parte ricorrente, la causa è stata chiamata per la discussione all'udienza pubblica del 1° marzo 2016 e quindi trattenuta in decisione.

7. Ai fini della causa occorre definire esattamente, in via interpretativa, l'esatta portata della decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, alla luce anche delle deduzioni formulate dalle parti con le memorie depositate in vista dell'udienza.

8. La difesa dell'Amministrazione, in particolare, sostiene che detta portata debba intendersi circoscritta ai soli titoli di soggiorno coperti dalla Direttiva 2003/109/CE, ossia ai permessi di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, che sono gli unici sui quali le istituzioni comunitarie sono munite di specifica competenza.

Questa ricostruzione si fonda:

- sulla necessità di adottare un'interpretazione della sentenza che sia conforme alla normativa comunitaria;
- sul tenore testuale delle previsioni degli artt. 1 e 3 par. 2 della direttiva in questione, che ne circoscrivono nel predetto senso lo scopo e l'ambito di applicazione;
- sulla ratio della direttiva, ricavabile dal quarto considerando, valorizzato nella precedente sentenza del 26.4.2012 in causa C-508/10, che fa riferimento all'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri: condizione, questa, che costituisce a sua volta il presupposto per l'ottenimento del permesso di soggiorno CE di lungo periodo;
- sull'impossibilità di una diversa interpretazione, che violerebbe il principio di attribuzione di cui all'art. 5, par. 2 TFUE.

9. Il Collegio non condivide questa prospettazione.

Come ha condivisibilmente affermato la difesa di parte ricorrente, il percorso argomentativo seguito dalla Corte europea si fonda sul principio comunitario del cd. "effetto utile", che nella specie si concreta nell'esigenza di non creare ostacoli al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo conferito dalla direttiva. Se questo è vero, è evidente che detto effetto utile sarebbe compromesso anche dalla fissazione di un contributo eccessivo nei confronti di coloro che richiedono il rilascio di permessi di soggiorno più brevi, dato che il conseguimento di questi ultimi costituisce il presupposto logico e giuridico per il conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo (che richiede almeno cinque anni di soggiorno legale e ininterrotto).

D'altra parte, nel dispositivo della sentenza della Corte non si ritrova alcuna espressa letterale limitazione del criterio enunciato alla fattispecie del permesso di soggiorno di lungo periodo: e ciò in perfetta corrispondenza col tenore altrettanto generale del quesito formulato nell'ordinanza di rimessione alla luce del petitum e della causa petendi della presente controversia.

Alla stregua di queste premesse, il Collegio non può che prendere atto della pronuncia della Corte europea e procedere - secondo i consolidati principi - alla disapplicazione della normativa nazionale che impone ai cittadini di paesi terzi che chiedono il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno nello Stato membro considerato di pagare un contributo di importo variabile tra EUR 80 e EUR 200, e quindi, in particolare, dell'art. 5, comma 2 - ter del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, nonché del successivo art. 14 - bis,

comma 2, nelle sole parti in cui esso richiama tale ultima disposizione, per contrasto con la normativa di fonte comunitaria.

Ciò vale anche nel caso, come quello di specie, in cui la questione della compatibilità del diritto interno con quello comunitario sia stata sollevata d'ufficio: si potrebbe porre il dubbio, in questo caso, della violazione dei principi processuali fondamentali (tra cui il principio della domanda di parte, il principio della specificità dei motivi di ricorso, il divieto di modifica dei motivi in corso di causa: cfr. al riguardo C.d.S., ord.za 5 marzo 2012, n. 1244).

Ma in realtà il rinvio pregiudiziale non è condizionato alla deduzione di uno specifico motivo (cfr. Cassazione civile, sez. I, 21 settembre 2004, n. 18915). Al riguardo è opportuno ricordare che la Corte di Giustizia UE, con la sentenza della sez. IV, 18 luglio 2013, C-136/12, ha ribadito:

- che le norme processuali nazionali non possono ridurre la competenza e gli obblighi incombenti su di un giudice nazionale in quanto giudice di rinvio ai sensi dell'art. 267 TFUE;
- che il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le norme del diritto dell'Unione, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria disposizione della legislazione nazionale, in particolare di procedura, senza doverne attendere la previa soppressione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.

Ciò comporta il rilievo della fondatezza del ricorso nella parte in cui esso lamenta la radicale illegittimità dell'imposizione del contributo de quo, che non trova fondamento nella normativa comunitaria come interpretata dalla sentenza della Corte di Giustizia UE.

Rimangono assorbiti, in quanto aventi un valore sostanzialmente subordinato, i rimanenti profili di censura, tra cui in particolare quelli relativi:

- alla costituzionalità della disciplina legislativa del contributo;
- alla misura e alle modalità della graduazione del contributo;
- alla destinazione del relativo gettito.

10. Ne consegue che il ricorso deve essere accolto e per l'effetto l'impugnato D.M. 6 ottobre 2011 deve essere annullato limitatamente ai seguenti articoli (in quanto esplicitano e/o presuppongono direttamente la rilevata radicale illegittimità dell'istituzione del contributo):

- art. 1, comma 1;
- art. 2, commi 1 e 2, nella sola parte in cui si riferiscono al contributo di cui al precedente art.1;
- art. 3.

11. La novità e la complessità della questione giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e con gli effetti di cui in motivazione.

Dispone la compensazione delle spese e delle competenze di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1° marzo 2016 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Pietro Morabito, Consigliere

Francesco Arzillo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/05/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)