

Pubblicato il 26/10/2016

**N. 04487/2016REG.PROV.COLL.**  
**N. 07047/2016 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ai sensi degli artt. 38 e 60 c.p.a.

sul ricorso numero di registro generale 7047 del 2016, proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, dal Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***contro***

CGIL – Confederazione Generale Italiana del Lavoro, in persona del Segretario Generale *pro tempore*, ed INCA - Istituto Nazionale Confederale di Assistenza – CGIL, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e

difesi dall'Avvocato Vittorio Angiolini (C.F. NGL VTR 55C26 L833G), dall'Avvocato Luca Formilan (C.F. FRM LCU 67E23 L157B) e dall'Avvocato Luca Santini (C.F. SNT LCU 75M11 C773T), con domicilio eletto presso lo stesso Avvocato Luca Santini in Roma, viale Carso, n. 23;

***e con l'intervento di***

*ad opponendum:*

ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Bruno Nascimbene (C.F. NSC BRN 46D04 D869P) e dall'Avvocato Alberto Guariso (C.F. GRS LRT 54S15 F205S), con domicilio eletto presso l'Avvocato Salvatore Fachile in Roma, piazza Mazzini, n. 8;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, sez. II-*quater*, n. 6095/2016, nonché della precedente ordinanza collegiale del medesimo T.A.R., sede di Roma, sez. II-*quater*, n. 5290/2014 (che ha respinto un'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado e contro la quale è stata proposta riserva d'appello);

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti l'atto di costituzione in giudizio della CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro e dell'INCA – Istituto Nazionale Confederale di Assistenza – CGIL nonché l'atto di intervento *ad opponendum*, in questo grado di giudizio, di ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2016 il Consigliere

Massimiliano Noccelli e uditi per le Amministrazioni appellanti l'Avvocato dello Stato Giovanni Palatiello, per la CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro e per l'INCA – Istituto Nazionale Confederale di Assistenza – CGIL l'Avvocato Vittorio Angiolini e l'Avvocato Luca Santini e per l'interveniente *ad opponendum*, in questo grado di giudizio, ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione l'Avvocato Antonello Ciervo su delega dell'Avvocato Alberto Guariso;  
sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

1. Le odierne appellate, CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro (di qui in avanti, per brevità, CGIL) ed INCA – Istituto Nazionale Confederale di Assistenza – CGIL (di qui in avanti, per brevità, INCA), hanno impugnato avanti al T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6 ottobre 2011, adottato di concerto con il Ministero dell'Interno e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011, concernente il «*Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno*».

1.1. Tale decreto è stato adottato dalle Amministrazioni, come meglio si dirà, in attuazione degli artt. 5, comma 2-ter, e 14-bis del d. lgs. n. 286 del 1998.

1.2. Il decreto oggetto di impugnativa ha fissato gli oneri contributivi per il rilascio e per il rinnovo dei permessi di soggiorno nel seguente modo:

- € 80,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi ed inferiore o pari ad un anno;
- € 100,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore ad un anno e inferiore o pari a due anni;
- € 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 modifiche e integrazioni.

1.3. Le odierne appellate hanno dedotto in primo grado tre distinte censure:

a) l'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) e n), della l. n. 94 del 2009, per violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di capacità contributiva, di imparzialità (artt. 3, 53 e 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.);

b) la violazione dei principi di ragionevolezza, efficienza, economicità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.; art. 1 della l. n. 241 del 1990), nonché l'eccesso di potere per l'illogicità manifesta e per sviamento;

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

1.4. Si sono costituiti nel primo grado del giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dell'Interno, i quali hanno eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso per il difetto di legittimazione attiva in capo alle ricorrenti e, nel merito, l'infondatezza delle censure proposte nel ricorso.

1.5. Con l'ordinanza n. 5290 del 20 maggio 2014 il T.A.R. per il Lazio, sede

di Roma, ritenuta preliminarmente la legittimazione attiva in capo alle associazioni sindacali, odierne appellate, ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea la questione incidentale di compatibilità con il diritto eurounitario della normativa italiana che disciplina la materia dei contributi previsti per il rinnovo o il rilascio dei permessi di soggiorno.

1.6. Il giudice nazionale ha in particolare investito la Corte di Giustizia, in via interpretativa, della questione se i principi stabiliti dalla direttiva del Consiglio n. 2003/109/CE e successive modifiche ed integrazioni, anche alla luce dell'orientamento interpretativo già manifestato dalla Corte su analoga questione nella sentenza del 26 aprile 2012 in C-508/10, ostino ad una normativa, come quella delineata in Italia dall'art. 5, comma 2-ter, del d. lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui dispone che la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato in un minimo di € 80,00 e in un massimo di € 200,00 con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno, e fissa un importo minimo del contributo pari ad otto volte circa il costo per il rilascio di una carta di identità nazionale.

1.7. Con la sentenza del 2 settembre 2015 in C-309/14, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, pronunciandosi sulla questione pregiudiziale sollevata dal T.A.R. per il Lazio con la menzionata ordinanza n. 5290 del 20 maggio 2014, ha affermato che la direttiva n. 2003/109/CE del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, osta ad una normativa nazionale, come quella qui controversa, che impone ai cittadini di Paesi terzi - che chiedono il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno nello Stato membro

considerato - di pagare un contributo di importo variabile tra € 80,00 ed € 200,00, in quanto tale contributo, nella misura prevista, è sproporzionato rispetto alla finalità perseguita dalla direttiva ed è idoneo a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da quest'ultima.

1.8. Dopo la pronuncia del giudice europeo, la causa è stata ritualmente riassunta dalle ricorrenti, ai sensi dell'art. 80 c.p.a., ed è stata chiamata per la definizione del merito avanti al T.A.R. per l'udienza pubblica del 1° marzo 2016, ove è stata discussa dai rispettivi difensori e trattenuta in decisione dal Collegio di prime cure.

1.9. Il T.A.R. per il Lazio, con la sentenza n. 6095 del 24 marzo 2016, ha preso atto della pronuncia della Corte di Giustizia e ha ritenuto la fondatezza del ricorso nella parte in cui ha dedotto la radicale illegittimità dell'imposizione del contributo *de quo*, che non troverebbe fondamento nella normativa eurounitaria nell'interpretazione datane dalla Corte di Giustizia.

1.10. Assorbiti pertanto tutti gli altri motivi di ricorso, aventi sostanzialmente un valore subordinato rispetto a quello accolto, il primo giudice ha annullato l'art. 1, comma 1, l'art. 2, commi 1 e 2, nella sola parte in cui si riferiscono al contributo di cui all'art. 1, e l'art. 3 del D.M. 6 ottobre 2011, perché aventi tutti quale presupposto la radicale illegittimità dell'istituzione del contributo.

2. Avverso tale sentenza e avverso la presupposta ordinanza collegiale n. 5290 del 20 maggio 2014 del T.A.R. per il Lazio (nella parte in cui è stata respinta l'eccezione, formulata dalle Amministrazioni resistenti in primo grado, di inammissibilità del ricorso introduttivo per difetto di legittimazione attiva in capo alle organizzazioni sindacali, odierne

appellate), hanno proposto appello, previa sospensione anche *inaudita altera parte*, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, i quali hanno chiesto, previa sospensione, la riforma dei provvedimenti giurisdizionali qui impugnati, con conseguente reiezione del ricorso proposto in primo grado da CGIL ed INCA.

2.1. Le Amministrazioni appellate, in particolare, hanno dedotto due specifici motivi, che saranno di seguito *singulatim* esaminati, rispettivamente relativi:

- a) al difetto di legittimazione attiva in capo alle associazioni sindacali, ricorrenti in primo grado;
- b) all'erroneità dell'interpretazione che il primo giudice ha dato della sentenza della Corte di Giustizia, estendendone gli effetti anche alla previsione del contributo previsto per i contributi di breve durata e non, invece, ai soli permessi UE di lungo soggiorno, gli unici disciplinati dalla direttiva n. 2003/109/CE.

2.2. Con il decreto n. 3903 del 14 settembre 2016 il Presidente della III Sezione, accogliendo l'istanza cautelare proposta *inaudita altera parte* dalle Amministrazioni appellanti, ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata ed ha fissato, contestualmente, la camera di consiglio del 13 ottobre 2016 per la trattazione collegiale dell'istanza.

2.3. Si sono costituite le associazioni sindacali, odierne appellate, con memoria difensiva depositata il 15 settembre 2016, per resistere all'appello proposto dalle Amministrazioni e alla domanda incidentale da esse proposta.

2.4. È altresì intervenuta *ad opponendum* nel presente giudizio di appello, con

atto *ex art.* 97 c.p.a. depositato il 10 ottobre 2016, l'ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, quale associazione iscritta nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni per razza e per origine etnica ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. n. 215 del 2003.

2.5. Nella camera di consiglio del 13 ottobre 2016, fissata con il menzionato decreto presidenziale n. 3903 del 2016 per l'esame della domanda cautelare proposta dalle Amministrazioni appellanti, il Collegio, sentite le parti e ritenuto di poter decidere la controversia anche nel merito, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., ha trattenuto la causa in decisione.

3. Ritiene la Sezione che l'appello delle Amministrazioni è infondato e deve essere respinto.

4. Preliminarmente deve essere dichiarato inammissibile l'intervento *ad opponendum* formulato dall'ASGI nel presente grado del giudizio.

4.1. L'Adunanza plenaria di questo Consiglio, nelle sentenze n. 1 e n. 9 del 2015, ha di recente ribadito che la valutazione della legittimazione dell'intervento nel giudizio di appello deve essere compiuta avendo riguardo alla posizione che avrebbe assunto la parte rispetto alla lite in primo grado.

4.2. Conseguentemente, rispetto all'appello proposto dall'Amministrazione, l'intervento in appello ha la stessa funzione e incontra gli stessi limiti dell'intervento *ad adiuvandum*, nel primo grado di giudizio, rispetto al ricorso proposto contro il provvedimento dell'Amministrazione.

4.3. È principio ormai consolidato nella giurisprudenza di questo Consiglio, e proprio riaffermato nelle due pronunce citate dell'Adunanza plenaria, che l'intervento *ad adiuvandum* in primo grado presuppone la titolarità di una



posizione giuridica dipendente da quella dedotta dal ricorrente in giudizio, ad essa accessoria (Cons. St., Ad. plen., n. 1 del 2015), e non autonoma, poiché in questa seconda ipotesi l'interveniente *ad adiuvandum*, titolare di posizione autonoma, avrebbe dovuto impugnare il provvedimento ritenuto lesivo, non potendo eludere con l'intervento *ad adiuvandum* il termine decadenziale previsto dalla legge per contestare gli atti illegittimi (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 853).

4.4. Questo principio rileva anche per l'intervento *ad opponendum* nel secondo grado di giudizio rispetto all'appello dell'Amministrazione, corrispondente ad un non consentito intervento *ad adiuvandum* in primo grado per il soggetto titolare di posizione autonoma.

4.5. Ne segue che l'intervento *ad opponendum* dell'ASGI, quale titolare di un interesse, quantomeno morale, autonomo e non già dipendente rispetto a quello fatto valere in primo grado dalle ricorrenti CGIL ed INCA, deve essere dichiarato inammissibile.

5. Ciò premesso in via preliminare, quanto alla corretta instaurazione del contraddittorio nel presente grado di giudizio, occorre ora esaminare nel merito i due motivi proposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero dell'Interno.

6. Con il primo motivo (pp. 11-15 del ricorso) le Amministrazioni appellanti censurano l'ordinanza collegiale n. 5290 del 20 maggio 2014 del T.A.R. per il Lazio nella parte in cui è stata respinta l'eccezione, formulata dalle stesse in primo grado, di inammissibilità del ricorso introduttivo per il difetto di legittimazione attiva in capo alle organizzazioni sindacali, odierne appellate.

6.1. Nel costituirsi avanti al T.A.R. per il Lazio, le Amministrazioni

resistenti avevano eccepito, in particolare, che la situazione soggettiva azionata dalle organizzazioni sindacali – e, cioè, il diritto/interesse a non soggiacere al pagamento di un contributo che si assume essere illegittimo e, comunque, “iniquo” e “sproporzionato” per il rilascio e/o il rinnovo del permesso di soggiorno – configurerebbe un diritto individuale appartenente non al sindacato CGIL e nemmeno al patronato INCA, ma ai singoli cittadini stranieri, dei quali tali organizzazioni non hanno la rappresentanza né legale né volontaria.

6.2. Il primo giudice, disattendendo l’eccezione nella citata ordinanza collegiale n. 5290 del 20 maggio 2014, ha invece attribuito decisiva rilevanza alle finalità statutarie perseguite da tali organizzazioni e, cioè, a quelle inerenti alla tutela degli interessi collettivi della categoria degli stranieri extracomunitari.

6.3. Questa conclusione è tuttavia contestata dalle odierne appellanti che, nel richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il sindacato non può agire in giudizio per far valere interessi propri degli associati, rilevano in senso contrario che la situazione giuridica soggettiva azionata in primo grado configurerebbe, con ogni evidenza, un diritto individuale che non appartiene alle organizzazioni sindacali, ma ai singoli cittadini stranieri, dei quali le medesime organizzazioni sindacali non hanno la rappresentanza né legale né volontaria.

6.4. Nel caso di specie, quindi, le organizzazioni sindacali, odierne appellate, avrebbero sostanzialmente agito quali “sostituti processuali” dei singoli cittadini extracomunitari, al di fuori dei casi previsti dalla legge (art. 81 c.p.c.), per tutelare situazioni soggettive di cui questi sono titolari propri ed esclusivi e, in particolare, il diritto di non soggiacere a contributi “iniqui”

o “sproporzionati”.

6.5. Contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, infatti, gli obiettivi che si prefigge la CGIL, a norma dell’art. 2 del suo Statuto, sarebbero di per sé inidonei a fondarne la legittimazione ad agire nel presente giudizio, poiché la stessa legittimazione ad agire non può essere rimessa ad una mera autoqualificazione formale statutaria, ma deve essere stabilita esclusivamente in base all’effettiva natura della situazione soggettiva di cui si lamenta la lesione che, nella specie, avrebbe indubbia portata individuale.

6.6. Al più, deducono le odierne appellanti, le organizzazioni sindacali sarebbero portatrici di un interesse, morale o di mero fatto, che ne avrebbe legittimato l’intervento volontario *ad adiuvandum* nell’ambito del giudizio promosso dallo straniero cittadino di Paesi terzi, ma non sarebbero legittimate ad agire autonomamente in giudizio a tutela di diritti o degli interessi di cui sono titolari esclusivi i singoli cittadini di Paesi terzi, tenuti al versamento del contributo contestato.

6.7. Le suesposte considerazioni varrebbero, *a fortiori*, per il patronato INCA che, a norma di legge (art. 8, comma 3, della l. n. 152 del 2001), in tanto può agire in nome e per conto dei propri assistiti in quanto abbia ricevuto da costoro una specifica procura sostanziale *ad negotia*, nel caso di specie mancante.

6.8. Pertanto, secondo le Amministrazioni, si dovrebbe dichiarare l’inammissibilità del ricorso proposto in prime cure dalle associazioni sindacali, odierne appellate, per difetto di legittimazione attiva in capo a queste.

7. Il motivo è infondato e deve essere respinto.

7.1. Il primo giudice, nell’ordinanza n. 5290 del 20 maggio 2014, anzitutto

ha correttamente rilevato che un'organizzazione sindacale, quale è la CGIL, non può agire per la difesa di singole posizioni o di interessi di una sola parte degli iscritti, ma è ben legittimata ad agire in giudizio a tutela delle prerogative della stessa organizzazione sindacale, quale istituzione esponentiale di una categoria di lavoratori e degli stessi interessi collettivi della stessa categoria, unitariamente considerata.

7.2. Tale orientamento è conforme alla consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, la quale afferma che le associazioni sindacali sono legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi di categoria dei soggetti, di cui hanno la rappresentanza istituzionale o di fatto, solo quando venga invocata la violazione di disposizioni poste a tutela della intera categoria, non anche quando si verta su questioni concernenti singoli iscritti ovvero su questioni capaci di dividere la categoria in posizioni contrastanti (Cons. Stato, sez. IV, 27 aprile 2005, n. 1240).

7.3. L'interesse collettivo della associazione sindacale deve identificarsi con l'interesse di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata e non con gli interessi dei singoli associati o di gruppi di associati (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 12 dicembre 2006, n. 7346; Cons. St., sez. V, 9 luglio 2007, n. 4692).

7.4. Se si riconoscesse all'associazione di categoria la legittimazione ad agire anche in questi ultimi casi, infatti, si avrebbe una vera e propria sostituzione processuale in violazione dell'art. 81 c.p.c., secondo cui nessuno può fare valere in giudizio in nome proprio un diritto altrui se non nei casi espressamente previsti dalla legge (Cons. St., sez. IV, 2 aprile 2004, n. 1826; Cons. St., sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8918; Cons. St., sez. III, 7 marzo 2012, n. 1301; Cons. St., sez. V, 3 luglio 2013, n. 3033).

7.5. Si è anche precisato, da diversa angolatura ma, sostanzialmente, secondo la stessa prospettiva, che il sindacato è legittimato ad impugnare atti concernenti singoli iscritti solo se ed in quanto i provvedimenti concretino anche una lesione dell'interesse collettivo statutariamente tutelato, risolvendosi altrimenti l'azione in una non consentita sostituzione processuale (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 26 maggio 2014, n. 2682).

7.6. Ora nel caso di specie la CGIL ha impugnato il D.M. 6 ottobre 2011, che ha determinato, in via generale, gli importi dei contributi previsti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno richiesto dai cittadini stranieri, facendo valere un interesse collettivo dell'intera categoria di tali lavoratori e non già il singolo interesse di ciascuno di essi.

7.7. L'utilità che l'organizzazione sindacale si ripromette di conseguire, mediante l'annullamento del D.M., è in favore dell'intera categoria di tali lavoratori, indipendentemente dal beneficio che, in diversa misura, ne possano conseguire i singoli cittadini richiedenti, dovendo qui rammentarsi l'antico insegnamento secondo il quale l'interesse collettivo, di cui l'organizzazione sindacale si fa portatrice, è la *sintesi* e non la *somma* dei singoli interessi facenti capo agli iscritti.

7.8. Bene ha rilevato il primo giudice, in questo senso, che l'associazione sindacale risulta senz'altro titolare di una posizione soggettiva che la legittima ad agire per tutelare l'interesse dei cittadini stranieri che hanno trovato una più o meno stabile occupazione in Italia, costituendo tale occupazione uno dei presupposti principali per il rilascio dei titoli di soggiorno, e che intendono quali lavoratori stranieri concretizzare la loro aspettativa restando sul territorio dello Stato al fine di poter proseguire

nello svolgimento della loro attività di lavoro.

7.9. Questo interesse rientra pacificamente, come ha pure rilevato il primo giudice nell'ordinanza n. 5290 del 20 maggio 2014 (pp. 8-9), tra le ampie finalità statutarie della CGIL, atteso che l'art. 2 dello Statuto della CGIL prevede che essa consideri *«la solidarietà attiva tra i lavoratori di tutti i Paesi, e le loro organizzazioni sindacali rappresentative, un fattore decisivo per la pace, per l'affermazione dei diritti umani, civili e sindacali e della democrazia politica, economica e sociale, per l'indipendenza nazionale e la piena tutela dell'identità culturale ed etnica di ogni popolo»* e che essa affermi *«il valore della solidarietà in una società senza privilegi e discriminazioni, in cui sia riconosciuto il diritto al lavoro, alla salute, alla tutela sociale, il benessere sia equamente distribuito, la cultura arricchisca la vita di tutte le persone, rimuovendo gli ostacoli politici, sociali ed economici che impediscono alle donne e agli uomini native/i e immigrate/i di decidere – su basi di pari diritti ed opportunità, riconoscendo le differenze – della propria vita e del proprio lavoro».*

7.10. L'interesse collettivo di cui la CGIL è portatrice consiste anche nella rimozione di quegli ostacoli sociali ed economici che impediscono ai lavoratori stranieri – sulla base di pari diritti ed opportunità con i lavoratori “nativi” – di potere orientare le proprie scelte di vita e di lavoro senza subire sperequazioni e discriminazioni, eventualmente derivanti anche dall'imposizione, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di un contributo eccessivamente oneroso e sproporzionato per ottenere o rinnovare il permesso di soggiorno.

7.11. Non vi è dubbio, come anche ha rilevato il T.A.R., che questo ampio interesse, ben lungi dal legittimarsi sulla base di una asserita “autoinvestitura” dell'organizzazione sindacale, possa porsi e legittimamente perseguire in via giudiziale l'obiettivo di proteggere lo

straniero dinanzi all'esercizio di un potere amministrativo, seppure di tipo ampiamente – ma non illimitatamente, come si dirà – discrezionale come avviene per i permessi di soggiorno, con particolare riguardo al rispetto delle regole e degli oneri stabiliti da parte delle Amministrazioni competenti a carico degli stranieri richiedenti il permesso.

7.12. Ne discende che la statuizione del primo giudice, nel ritenere sussistente la legittimazione attiva in capo alla CGIL a contestare il decreto ministeriale che ha determinato i contributi richiesti ai lavoratori stranieri per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, è pienamente conforme al costante orientamento di questo Consiglio, cristallizzato nella *regula iuris* secondo cui le associazioni di categoria sono legittimate «*a difendere in sede giurisdizionale gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale ogniqualvolta si tratti di perseguire, comunque, il conseguimento di vantaggi, sia pure di carattere puramente strumentale, giuridicamente riferibili alla categoria, con l'unico limite derivante dal divieto di occuparsi di questioni concernenti i singoli iscritti, ovvero capaci di dividere la categoria in posizioni disomogenee*» (v. *ex plurimis*, oltre alle sentenze dianzi citate, Cons. St., sez. III, 27 aprile 2015, n. 2150).

8. Parimenti sussistente, per le medesime ragioni appena esposte, è la legittimazione attiva in capo all'altra ricorrente in primo grado, nonché odierna appellata, l'INCA, quale ente di patronato soggetto alle disposizioni della legge 30 marzo 2001, n. 152, recante la «*Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale*».

8.1. Soccorrono, oltre alle suddette ragioni che qui si richiamano ad evitare inutili ripetizioni contrarie all'obbligo di sintesi prescritto dal codice di rito (art. 3, comma 2, c.p.a.), le specifiche previsioni della appena citata l. n. 152

del 2001, pure opportunamente menzionate dal T.A.R. nell'ordinanza n. 5290 del 20 maggio 2014 (p. 10) e, in particolare, gli artt. 7 e 8 di tale legge.

8.2. Lo Statuto dell'INCA prevede infatti, nell'art. 2, che tale ente svolga attività di consulenza e di assistenza in favore di lavoratori, pensionati, cittadini italiani, stranieri ed apolidi presenti sul territorio nazionale, *«per il conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni di qualsiasi genere in materia di sicurezza sociale, di immigrazione e emigrazione, previste da leggi, regolamenti, statuti, contratti collettivi ed altre fonti normative, erogate da amministrazioni e enti pubblici, da enti gestori di fondi di previdenza complementare o da Stati esteri nei confronti dei cittadini italiani o già in possesso della cittadinanza italiana, anche se residenti all'estero»* (art. 7, comma 1, della l. n. 152 del 2001).

8.3. Ai sensi del successivo art. 8, comma 1, della l. n. 152 del 2001, le attività di consulenza, di assistenza e di tutela degli istituti di patronato riguardano:

- a) il conseguimento, in Italia e all'estero, delle prestazioni in materia di previdenza e quiescenza obbligatorie e di forme sostitutive e integrative delle stesse;
- b) il conseguimento delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale;
- c) il conseguimento delle prestazioni di carattere socio-assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione;
- d) il conseguimento, in Italia e all'estero, delle prestazioni erogate dai fondi di previdenza complementare, anche sulla base di apposite convenzioni con gli enti erogatori.

8.4. L'ampiezza di tali compiti, che fanno dei patronati *«persone giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità»* (art. 1 della l. n. 152 del



2001), fonda e giustifica pienamente nel caso di specie la legittimazione ad agire dell'INCA in nome e per conto di tutti i lavoratori stranieri interessati ad ottenere il permesso di soggiorno secondo legittime condizioni, quantomeno per le elevate finalità di assistenza sociale che un patronato – qual è l'INCA – *ex lege* persegue.

8.5. Il primo motivo proposto dalle Amministrazioni appellanti, quindi, deve essere respinto.

9. Deve a questo punto il Collegio esaminare il secondo e principale motivo, proposto dalle Amministrazioni appellanti (pp. 15-26 del ricorso), incentrato sulla violazione e falsa applicazione della direttiva n. 2003/109/CE, sulla violazione e falsa applicazione degli artt. 5, comma 2-*ter*, e 9 del d. lgs. n. 286 del 1998 e, soprattutto, sulla errata interpretazione della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 2 settembre 2015, resa nella causa C-309/14, che ridonderebbe nella violazione o nella falsa applicazione dell'art. 267 TFUE e dell'art. 5, par. 1 e par. 2, TUE.

9.1. Il primo giudice, deducono le appellanti, ha fondato la propria decisione sul presupposto che la portata della sentenza della Corte di Giustizia del 2 settembre 2015 in C-309/14 – proprio su domanda di pronuncia pregiudiziale da parte dello stesso T.A.R. per il Lazio nel primo grado del presente giudizio – non sarebbe circoscritta ai soli titoli di soggiorno “coperti” dalla medesima direttiva n. 2003/109/CE e, cioè, i permessi UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9 del d. lgs. n. 286 del 1998, ma riguarderebbe tutte le tipologie di soggiorno, anche quelle di più breve durata, previste dall'art. 5, comma 2-*ter*, del d. lgs. n. 286 del 1998 e dall'art. 1 del D.M. 6 ottobre 2011.

9.2. Ma questo presupposto, assumono le appellanti, sarebbe fallace.

9.3. Esse sostengono che la direttiva n. 2003/109/CE ha come scopo la disciplina del conferimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo in favore dei cittadini di Paesi terzi, legalmente soggiornanti nel territorio di uno Stato membro (art. 1), che si trovino nelle condizioni stabilite dalla stessa direttiva (art. 2).

9.4. Non è invece oggetto della direttiva la disciplina del regime giuridico dei cittadini dei Paesi terzi che non abbiano titolo ad acquisire lo *status* di soggiornante di lungo periodo, o perché non si trovino nelle condizioni previste o perché non intendano presentare la domanda per ottenerlo.

9.5. L'estensione degli obblighi e dei principi di cui alla direttiva 2003/109/CE ai permessi di soggiorno di breve durata rappresenta, secondo le Amministrazioni appellanti, una operazione ermeneutica «*certamente erronea*» (p. 18 del ricorso), che si porrebbe in contrasto con la *ratio* della stessa direttiva, quale si desume dal “Considerando” n. 4 della direttiva stessa.

9.6. Il contrasto che la Corte di Giustizia ha ritenuto di ravvisare tra la normativa introdotta dall'art. 1, comma 22, della l. n. 94 del 2009 e la direttiva n. 2003/109/CE, dunque, riguarderebbe soltanto il contributo stabilito dal D.M. 6 ottobre 2011 per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9 del d. lgs. n. 286 del 1998 e non anche i contributi stabiliti per le altre tipologie di permesso di soggiorno, in quanto la disciplina di questi ultimi esulerebbe dall'oggetto della direttiva e, conseguentemente, dalla competenza della Corte di Giustizia a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione delle norme eurounitarie ai sensi dell'art. 267 TFUE.

9.7. L'interpretazione recepita dal T.A.R. per il Lazio, secondo la tesi delle

appellanti, sarebbe inaccettabile perché estenderebbe la competenza delle istituzioni europee ben oltre gli ambiti definiti dal Trattato e dal diritto derivato, in aperta violazione del principio di attribuzione sancito dall'art. 5, par. 2, TUE.

9.8. Una lettura della decisione della Corte di Giustizia conforme al diritto eurounitario imporrebbe, dunque, di ritenere che essa si sia limitata a statuire l'incompatibilità, rispetto alla direttiva n. 2003/109/CE, della sola previsione relativa al contributo di € 200,00 per il rilascio dei permessi UE per soggiornanti di lungo periodo.

9.9. Dovrebbero pertanto ritenersi legittime le previsioni del D.M. impugnato in prime cure che, in relazione al rilascio e al rinnovo dei permessi di soggiorno diversi da quelli per soggiornanti di lungo periodo, impongono il versamento di € 80,00 per i permessi di soggiorno di breve durata, superiore a tre mesi e inferiore ad un anno, di € 100,00 per i permessi di soggiorno di breve durata, superiore ad un anno e inferiore o pari a due anni, e di € 200,00 per i permessi di soggiorno di breve durata, fino a due anni, di cui all'art. 27, comma 1, lett. a), del d. lgs. n. 286 del 1998, richiesti dai dirigenti e dal personale altamente qualificato.

9.10. Le Amministrazioni appellanti criticano il ragionamento del primo giudice pure nella parte in cui ha ritenuto che la sentenza della Corte di Giustizia si riferisca anche a tali permessi per il principio del c.d. "effetto utile", in quanto, essendovi tra le condizioni per l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo anche quella del soggiorno legale e ininterrotto nel territorio di uno Stato membro per cinque anni, gli ostacoli frapposti al rinnovo del permesso di soggiorno di minore durata si tradurrebbero in altrettanti ostacoli ad acquisire lo *status* di soggiornante di

lungo periodo.

9.11. La direttiva non sarebbe volta ad assicurare ai cittadini di Paesi terzi la maturazione delle condizioni per l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo, poiché né essa né altra normativa eurounitaria dettano una disciplina generale alla quale gli Stati membri debbano attenersi nello stabilire i limiti e le condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per l'ingresso nel territorio nazionale.

9.12. Tale disciplina sarebbe rimessa esclusivamente alla normativa nazionale degli Stati membri, alla quale, dunque, deve farsi riferimento anche per quanto concerne la misura del contributo richiesto per il rilascio delle tipologie di permesso di soggiorno diverse da quella del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

9.13. Ciò risponderebbe pienamente, peraltro, ai principî di attribuzione e di sussidiarietà, sui quali si fondano la delimitazione e l'esercizio delle competenze dell'Unione europea in base all'art. 5 TUE.

9.14. In conclusione, ancorché nel dispositivo della sentenza del 2 settembre 2015 nel procedimento C-309/14 la Corte abbia fatto riferimento, sinteticamente e indistintamente, a tutti gli importi previsti dalla normativa nazionale per tutte le tipologie di permesso, anche quelli di breve durata, le appellanti sostengono che le ragioni giuridiche della decisione, quali riportate nella motivazione e nel dispositivo, indurrebbero ad escludere che la decisione possa avere avuto riguardo alla misura del contributo richiesto per il rilascio e il rinnovo dei permessi ordinari.

10. Il motivo, così esposto e qui riassunto, va respinto, perché infondato.

11. Occorre muovere, anzitutto, proprio dalla lettura della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 2 settembre 2015, in C-309/14,

per rilevare che, al contrario di quanto sostengono le appellanti, essa abbia inteso riferirsi consapevolmente e deliberatamente, per evidenti e ben motivate ragioni di ordine logico-sistematico, anche alla misura dei contributi stabiliti per il rilascio o il rinnovo dei permessi di breve durata, per quanto non contemplati dalla direttiva n. 2003/109/CE.

11.1. La Corte di Giustizia analizza, anzitutto, la disciplina dettata dal legislatore italiano negli artt. 5, comma 2-ter, e 14-bis del d. lgs. n. 286 del 1998, in attuazione della quale è stato emesso il D.M. in questa sede contestato.

11.2. Giova qui di seguito, per chiarezza e completezza di analisi, riportarne per esteso il contenuto letterale.

11.3. Il comma 2-ter dell'art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1998, introdotto nel T.U. immigrazione dall'art. 1, comma 22, lett. b, della l. 15 luglio 2009, n. 94 (recante «*Disposizioni in materia di pubblica sicurezza*»), prevede, anzitutto, 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*», mentre «*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*».

11.4. Il successivo art. 14-bis del d. lgs. n. 286 del 1998, introdotto nel T.U. immigrazione dall'art. 1, comma 22, lett. n), della citata legge n. 94 del 2009, istituisce a sua volta nel comma 1, 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*» e destina a tale Fondo, nel comma 2, «*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», assegnando altresì la quota residua del gettito del contributo di cui all'articolo 5, comma 2-ter, dianzi menzionato, 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».*

11.5. In attuazione di tali previsioni, il D.M. qui impugnato, come si è sopra premesso, ha fissato gli importi dei contributi da versare per il rilascio e il rinnovo di un permesso di soggiorno nel modo seguente:

- € 80,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi ed inferiore o pari ad un anno;
- € 100,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore ad un anno e inferiore o pari a due anni;
- € 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 modifiche e integrazioni.

11.6. La Corte di Giustizia, nel § 26 della sentenza del 2 settembre 2015, mostra l'esatta consapevolezza, sulla base del quadro della normativa nazionale correttamente rappresentata nell'ordinanza di rinvio del T.A.R. per il Lazio, che i singoli importi dei contributi non si riferiscono tutti e soltanto al rilascio dei permessi UE per soggiornanti di lungo periodo, ma siano ben diversificati in base alla specifica finalità e alla singola tipologia del permesso (€ 80,00 per i permessi di più breve durata, € 100,00 per i permessi di "media" durata, ed € 200,00 per i permessi di lunga durata e quelli di cui all'art. 27, comma 1, del d. lgs. n. 286 del 1998).

11.7. Il giudice europeo li ha valutati *tutti* unitariamente e complessivamente, secondo un ben chiaro ragionamento di ordine logico-sistematico, poiché nel successivo § 27 della sentenza del 2 settembre 2015, in C-309/14, esso rileva che *«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 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 dalla summenzionata direttiva»*.

11.8. La Corte di Giustizia muove anzitutto dall'evidente presupposto che, a norma del diritto europeo (art. 4 della direttiva n. 2003/109/CE) e nazionale (art. 9, comma 1, del d. lgs. n. 286 del 1998), il conseguimento del permesso UE per lungosoggiornanti possa essere richiesto in Italia solo dallo straniero che, oltre agli altri requisiti richiesti dalla legge, sia *«in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità»*.

11.9. La necessità di richiedere il rinnovo dei permessi di più breve durata, perché maturi il quinquennio di legale permanenza sul territorio italiano richiesto dall'art. 4 della direttiva n. 2003/109/CE e dall'art. 9, comma 1, del d. lgs. n. 286 del 1998, impone allo straniero di pagare quantomeno, inizialmente, un contributo minimo di € 80,00 e via via, nel corso della sua regolare permanenza, quelli successivi per il rinnovo dei permessi, anche per il superiore importo di € 120,00, fino al pagamento dell'importo finale,

pari ad € 200,00, per ottenere il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo.

11.10. La Corte di Giustizia ha osservato che ad aggravare tale sistema “contributivo” – già di per sé oneroso per molti dei cittadini di Paesi terzi intenzionati a stabilizzare la propria posizione in Italia quale approdo di una situazione esistenziale che, sovente, li vede muovere da una condizione di pressoché totale indigenza o anche solo di grave difficoltà economica nei Paesi di provenienza – si aggiungono gli ulteriori oneri fissi, complessivamente ammontanti ad € 73,50, richiesti in Italia per il rilascio e il rinnovo di ogni singolo titolo di soggiorno.

11.11. Le stesse Amministrazioni appellanti opportunamente ricordano (p. 3 del ricorso), infatti, che ai contributi qui controversi si assommano gli oneri, imposti indistintamente e per qualsiasi richiesta di permesso di soggiorno, relativi al costo del permesso di soggiorno in formato elettronico – € 27,50 previsti dal decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell’Interno, del 4 aprile 2006 – nonché quelli – pari ad € 30,00 fissati dal decreto del Ministero dell’Interno del 12 ottobre 2015 – relativi al servizio di accettazione delle istanze, svolto da Poste Italiane s.p.a., e infine l’imposta di bollo, pari ad € 16,00.

12. Il giudice europeo - sulla base di una valutazione complessiva del sistema vigente in Italia per i contributi richiesti agli stranieri che intendano stabilizzarsi, non già stabilirsi, e richiedere il permesso UE per il lungo soggiorno - è pervenuto alla conclusione che *«la direttiva 2003/109 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 € 80,00 ed € 200,00, in quanto siffatto contributo è sproporzionato rispetto alla finalità perseguita ed è atto a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da quest'ultima».*

12.1. Ora se è pur corretto affermare, come sostiene l'Avvocatura Generale dello Stato nell'appello qui in esame, che la direttiva n. 2003/109/CE regoli esclusivamente i permessi UE per soggiornanti di lungo periodo, non è altrettanto corretto dedurre che il diritto eurounitario sia estraneo, ed indifferente, al percorso normativo che nel suo complesso ogni singolo Stato delinea per il conseguimento di tali permessi.

12.2. Se fosse vero che solo il segmento finale di tale percorso e, cioè, quello esclusivamente concernente la procedura – e il contributo – per l'ottenimento del permesso UE per i soggiornanti di lungo periodo debba essere oggetto di normazione eurounitaria e di interpretazione da parte della Corte di Giustizia, ogni singolo Stato potrebbe introdurre una normativa sui permessi di più breve soggiorno tanto restrittiva da rendere sostanzialmente impossibile o eccessivamente oneroso per gli stranieri la legale permanenza nel loro territorio per i cinque anni necessari a stabilizzare la loro posizione all'interno dell'Unione europea e a consentirne l'inserimento nel tessuto socio-economico.

12.3. In questo modo la libertà di stabilimento, che pure la direttiva n. 2003/109/CE mira a proteggere, diverrebbe puramente teorica finendo di fatto per essere vanificata, perché – mediante l'introduzione di una legislazione nazionale relativa ai permessi di più breve durata, sostanzialmente penalizzante o addirittura proibitiva, già solo a livello economico, per la stabile permanenza degli stranieri nel territorio nazionale – l'obiettivo di conseguire i permessi di lunga durata sarebbe un traguardo

irraggiungibile e illusorio per molti di essi, per quanto in possesso di tutti i requisiti previsti dalla normativa eurounitaria, con evidente elusione delle finalità perseguite dalla stessa direttiva n. 2003/109/CE.

12.4. Quanto all'aspetto qui controverso dei contributi richiesti per il rilascio e il rinnovo dei permessi, la Corte di Giustizia ha evidenziato tale pericolo ed ha censurato nel suo complesso la normativa italiana sullo straniero intenzionato a stabilizzarsi, avente tutti i requisiti previsti dalla direttiva, perché tale normativa una serie di ostacoli sproporzionati rispetto alla finalità perseguita dalla direttiva – l'inserimento dei lungosoggiornanti – e costituenti un ostacolo all'esercizio dei diritti che essa loro conferisce.

13. Per la individuazione dell'effettivo contenuto di questa pronuncia, relativa alla legislazione italiana, rileva un'altra sentenza della Corte di Giustizia, resa il 26 aprile 2012 in C-508/10, che la Corte ha richiamato nella sentenza del 2 settembre 2015.

13.1. Nella sentenza del 26 aprile 2012, la Corte di Giustizia, in un giudizio promosso dalla Commissione, ai sensi dell'art. 258 TFUE, per inadempimento del Regno dei Paesi Bassi nella regolazione nazionale di questa delicata materia, ha ben chiarito, nel § 64 e nel § 65, 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»*, ma ha precisato che il potere discrezionale esercitabile dagli Stati membri in base alla direttiva n. 2003/109/CE non è illimitato, poiché 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»*.

13.2. Tale fondamentale principio, con il rigoroso richiamo all'osservanza

del c.d. effetto utile, è stato affermato dalla stessa Corte di Giustizia, proprio con riferimento alla delicata materia dell'immigrazione e proprio nei confronti dell'Italia, nel caso *El Dridi*, nella sentenza del 28 aprile 2011, in C-61/11, laddove la Corte di Giustizia, nel ritenere disapplicabile l'art. 14, comma 5-ter, del d. lgs. 286 del 1998, il quale puniva con la pena della reclusione lo straniero che si fosse trattenuto illegalmente nello Stato nonostante l'ordine di espulsione emesso dal Questore, ha precisato che, «*se è vero che la legislazione penale e le norme di procedura penale rientrano, in linea di principio, nella competenza degli Stati membri, su tale ambito giuridico può nondimeno incidere il diritto dell'Unione*», perché tali Stati «*non possono applicare una normativa, sia pure di diritto penale, tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e da privare così quest'ultima del suo effetto utile*».

13.3. La Corte di Giustizia, in questo caso, ha affermato che il giudice nazionale debba disapplicare qualsiasi disposizione di legge (anche di diritto penale, tradizionalmente rientrante nelle attribuzioni degli Stati membri), quando essa frustri gli obiettivi della legislazione eurounitaria e li privi del loro effetto utile.

13.4. Tale principio vale, *a fortiori*, in questa materia per le previsioni della legislazione italiana relative ai contributi, quali prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 Cost.), richiesti per i soggiorni di breve durata che, inscindibilmente legate alla concessione dei permessi UE per soggiornanti di lungo periodo, incidono fortemente, nel *lungo periodo*, sulla realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva n. 2003/109/CE.

13.5. Come rilevato dalla stessa sentenza *El Dridi*, nel § 56, ai sensi rispettivamente del secondo e del terzo comma dell'art. 4, n. 3, TUE, gli Stati membri, in particolare, «*adottano ogni misura di carattere generale o*

*particolare atto ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione» e «si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione», compresi quelli perseguiti dalle direttive.*

13.6. Il principio dell'effetto utile, richiamato espressamente nella sentenza del 26 aprile 2012, in C-508/10, deve trovare applicazione anche agli obiettivi perseguiti dalla direttiva n. 2003/109/CE, ove si consideri, tra l'altro, che:

- la direttiva *«rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»* (“Considerando” n. 3);
- l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri costituisce *«un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità enunciato nel trattato»* (“Considerando” n. 4);
- la condizione principale per ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo dovrebbe essere la durata del soggiorno nel territorio di uno Stato membro (“Considerando” n. 6);
- le considerazioni economiche *«non dovrebbero essere un motivo per negare lo status di soggiornante di lungo periodo»* (“Considerando” n. 9);
- occorre stabilire un sistema di regole procedurali per l'esame della domanda intesa al conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo, ma le regole e le procedure, chiare ed eque, comunque *«non dovrebbero costituire un mezzo per ostacolare l'esercizio del diritto di soggiorno»* (“Considerando” n. 10).

14. In ragione di tali principi fondamentali e degli obiettivi perseguiti dalla direttiva n. 2003/109/CE, ben espressi nei “Considerando” appena menzionati, la Corte di Giustizia ha ritenuto il complesso delle regole procedurali fissate dalla legge italiana - nella sua sistematica connessione e non solo limitandosi al “segmento” finale del contributo di € 200,00 richiesto per il permesso UE per i soggiornanti di lungo periodo - un mezzo per ostacolare l’esercizio del diritto di soggiorno riconosciuto agli stranieri dalla direttiva n. 2003/109/CE.

14.1. I contributi richiesti, per il loro importo, *«non devono 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 quanto al suo spirito»*, poiché tali contributi, aventi una incidenza economica finanziaria considerevole per i cittadini di Paesi terzi che soddisfano le condizioni previste dalla direttiva n. 2003/109/CE per il rilascio dei permessi di lungo soggiorno, *«potrebbero privare tali cittadini della possibilità di far valere i diritti conferiti dalla direttiva in parola, contrariamente al decimo considerando della medesima»*, il quale esige che il sistema delle regole procedurali per l’esame delle domande intese al conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo non dovrebbe, appunto, costituire un mezzo per ostacolare l’esercizio del diritto di soggiorno (§ 70 e § 71 della sentenza della Corte di Giustizia del 26 aprile 2012 in C-508/10).

14.2. Nel caso dei Paesi Bassi, la Corte di Giustizia ha rilevato che gli importi dei contributi richiesti da quel Regno *«variano all’interno di una forbice il cui valore più basso è all’incirca sette volte superiore all’importo dovuto per ottenere una carta nazionale d’identità»* (§ 77 della sentenza del 26 aprile 2012 in C-508/10).

14.3. Analoghe considerazioni, ben evidenziate dal T.A.R. per il Lazio nella sua ordinanza di rinvio, hanno evidentemente guidato la Corte di Giustizia nel ritenere che i contributi richiesti dalla legislazione italiana, anche quello di più basso importo (€ 80,00) per il conseguimento del permesso di più breve durata, siano sproporzionati rispetto alla finalità perseguita dalla direttiva n. 2003/109/CE e idonei a creare un ostacolo o, se si vuole, un “percorso ad ostacoli”, nel quinquennio richiesto, all’esercizio dei diritti conferiti da quest’ultima allo straniero intenzionato a stabilizzarsi (§ 31 della sentenza del 2 settembre 2015, in C-309/14), ove si consideri peraltro, come ha ritenuto a p. 19 nell’ordinanza n. 5290 del 20 maggio 2014 il T.A.R. per il Lazio, con affermazione non specificatamente contestata dalle stesse Amministrazioni appellanti anche ai sensi e per gli effetti dell’art. 64, comma 2, c.p.a., che *«il costo per il rilascio della carta d’identità ammonta attualmente, nel nostro Paese, a circa 10 euro»*, somma otto volte inferiore a quella prevista per il rilascio del permesso di minor durata.

15. Dal quadro del complesso intreccio del diritto eurounitario e nazionale sin qui esposto, alla luce dell’interpretazione, vincolante per il giudice nazionale, datane dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, discende dunque la infondatezza delle censure sollevate dalle Amministrazioni appellanti, e sopra riassunte, in quanto:

a) la Corte di Giustizia ha motivatamente inteso affermare nella sentenza del 2 settembre 2015, in C-309/14, l’incompatibilità, nel suo complesso, della normativa nazionale, che prevede i contributi per il rilascio e il rinnovo di *tutti* i permessi di soggiorno in una forbice compresa tra un minimo di € 80,00 ed un massimo di € 200,00, perché ha ritenuto che il “tariffario” di tali contributi, di *tutti* i contributi, sia di ostacolo all’esercizio

dei diritti conferiti dalla direttiva n. 2003/109/CE ai cittadini stranieri «*stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri*» (“Considerando” n. 4) e intenzionati a richiedere il permesso UE di lungo soggiorno, ma soggetti a ripetuti e sproporzionati contributi, fin da quello iniziale di € 80,00 e a quelli successivi di importo via via crescente, da parte della legislazione nazionale, nel quinquennio richiesto dalla stessa direttiva n. 2003/109/CE (art. 4) e dalla legislazione nazionale attuativa (art. 9, comma 1, del d. lgs. n. 286 del 1998) per l’ottenimento di tale permesso;

b) l’importo di tali contributi, anche quello minimo di € 80,00, ha infatti una incidenza finanziaria considerevole per i cittadini di Paesi terzi che soddisfano le condizioni sostanziali previste dalla stessa direttiva n. 2003/109/CE e compromette gli obiettivi perseguiti da tale direttiva, privandola del suo effetto utile, soprattutto ove si consideri che anche l’importo più basso – € 80,00 – tra tutti quelli previsti supera, comunque, ben oltre le sette volte il costo richiesto nel nostro Paese per il rilascio della carta di identità ad un cittadino italiano;

c) il diritto eurounitario, anche nella forma del “diritto vivente” scolpita dall’attività ermeneutica della Corte di Giustizia, ben può intersecare settori della legislazione nazionale, non strettamente rientranti nella propria sfera di competenze, e condizionarne l’applicazione, laddove le regole poste anche in questi settori – come nel caso di specie quelle concernenti i contributi per i permessi di breve soggiorno – privino di effetto utile il diritto eurounitario, facendo sì che i suoi principi e le sue regole divengano difficilmente applicabili o sostanzialmente inapplicabili nei singoli Stati;

d) la primazia del diritto eurounitario non comporta alcuno sconfinamento di questo nelle competenze legislative riservate ai singoli Stati nazionali, in

pretesa violazione del fondamentale principio di attribuzione sancito dall'art. 5 TUE, quando si tratti di assicurarne l'effetto utile compromesso da un esercizio di tale competenze che ne renda inapplicabile o estremamente difficoltosa l'applicazione nei singoli Stati, con lesione dei diritti riconosciuti direttamente dalla normativa sovranazionale, con efficacia orizzontale, ai cittadini dell'Unione o anche, come nel caso di specie, agli stranieri cittadini di Paesi terzi;

e) qualora la Corte di Giustizia dell'Unione europea, come in questo caso, dichiari l'incompatibilità del diritto nazionale con i Trattati e la 'legislazione eurounitaria', il giudice interno – e, in particolar modo, il Consiglio di Stato quale giudice di ultima istanza ai sensi dell'art. 267, par. 3, TFUE – è tenuto a disapplicare o, meglio, a non applicare il diritto dello Stato giudicato dalla Corte contrastante con i Trattati e detta 'legislazione';

f) nel caso di specie, deve essere disapplicata, per effetto della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 2 settembre 2015, in C-309/14, la disposizione dell'art. comma 2-ter dell'art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1998, nella misura in cui fissa gli importi dei contributi richiesti per *tutti* i permessi di soggiorno da un minimo di € 80,00 ad un massimo di € 200,00, in quanto costituenti nel loro complesso un ostacolo, per il loro importo eccessivamente elevato, ai diritti conferiti ai cittadini stranieri richiedenti i permessi UE di lungo soggiorno, con conseguente illegittimità del D.M. qui impugnato, nelle parti già annullate dal T.A.R.

16.1. Quanto al dubbio sollevato dalle Amministrazioni nelle ultime pagine del loro appello, va sottolineato che nel suo dispositivo la sentenza del 2 settembre 2015 della Corte di Giustizia non ha riportato sinteticamente tutti gli importi, anche quello minimo di € 80,00, per il fatto che «*la sentenza*



del 2 settembre 2015 nel procedimento C-309/14 è stata ricalcata sulla sentenza 26 aprile 2012 nel procedimento C-508/10 proposto su ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 258 del Trattato dalla Commissione europea contro il Regno dei Paesi Bassi» (p. 25 del ricorso), come invece sostengono le appellanti.

16.2. Invero già questa stessa circostanza e, cioè, che la sentenza del 2012 si fosse pronunciata su un ricorso per inadempimento, promosso dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 258 TFUE, e non su una questione pregiudiziale, sollevata dal giudice nazionale ai sensi dell'art. 267 TFUE come nel presente caso, dimostra sul piano processuale che diverso è stato il *modus procedendi* dei due giudizi e che la Corte di Giustizia non abbia potuto “ricalcare” nemmeno nel dispositivo, con la sua pronuncia del 2015, la precedente sentenza del 2012.

16.3. Ma anche sul piano sostanziale, quello che più rileva, vi è una differenza tra le due pronunce, su questo punto non assimilabili, perché la sentenza del 26 aprile 2012, in C-508/10, ha preso in considerazione solo i contributi imposti dal Regno dei Paesi Bassi ai richiedenti il permesso UE per il lungo soggiorno (e ai loro familiari), come si evince dalla lettura del dispositivo e della motivazione, senza occuparsi dei contributi richiesti per i permessi di breve durata, mentre la sentenza del 2 settembre 2015, in C-309/14, si riferisce, al contrario, per tutte le ragioni esposte, all'intero sistema dei contributi previsti per tutti i permessi di soggiorno in Italia, compresi quelli di breve durata.

16.4. Anche per tale profilo, dunque, l'appello delle Amministrazioni risulta infondato.

17. L'intera impostazione dell'appello, mirante – pur comprensibilmente – a ben demarcare e a difendere le prerogative del legislatore nazionale e del

Governo quanto alla regolazione dei contributi di più breve periodo, non ha tenuto conto, a livello generale, dell'evoluzione storica e sistematica del diritto dell'immigrazione costituente, ormai, un *corpus* unico e compatto, tipico di un ordinamento c.d. multivello.

17.1. La stretta interrelazione tra le competenze legislative degli Stati membri e quelli dell'Unione, nel diritto dell'immigrazione, rende del resto indispensabile e sempre più frequente una compenetrazione tra l'ordinamento eurounitario e quello nazionale, in un processo osmotico, che induca il primo, da un lato, a recepire progressivamente i valori di civiltà giuridica e di solidarietà sociale più elevati comuni alla maggior parte, se non a tutti, gli Stati membri, così innalzando il livello minimo di tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti soggiorno (o asilo) nell'ambito del territorio dell'Unione, e dall'altro il secondo a farsi plasmare e conformare dai principi del diritto dell'Unione, quali enucleati dall'attività interpretativa della Corte.

17.1. Sempre più spesso la Corte di Giustizia incide, proprio per questa stretta e indissolubile interrelazione, anche sulla normativa dei singoli Stati che disciplina i permessi di breve durata, come per esempio e da ultimo sulla legislazione spagnola relativa ai permessi di breve soggiorno richiesti dai cittadini di Stati terzi per eccezionali ragioni, laddove la Corte ha chiarito che l'art. 20 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa nazionale in forza della quale la concessione di un permesso di soggiorno viene automaticamente negata, per il solo motivo che egli ha precedenti penali, al cittadino di uno Stato terzo, genitore di minori cittadini dell'Unione, dei quali ha l'affidamento esclusivo, qualora tale diniego produca la conseguenza di costringere detti minori a lasciare il

territorio dell'Unione europea (sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2016, in C-165/14).

17.2. Questo Consiglio non può che prendere atto dell'opera interpretativa della giurisprudenza della Corte di Giustizia, tesa ad affermare la *primazia* del diritto eurounitario e a preservarne l'effetto utile dal non adeguato o non proporzionato esercizio del potere legislativo dei singoli Stati anche nelle (e, non di rado, per il tramite delle) materie attribuite alla loro competenza.

17.3. Per questo anche la dedotta violazione dell'art. 5 TUE, pur suggestiva, non sussiste, non essendovi stato alcuno "sconfinamento" della Corte di Giustizia e, più in generale, del diritto eurounitario nelle competenze riservate al legislatore nazionale.

18. In conclusione la sentenza qui impugnata del T.A.R. per il Lazio, nell'aver ritenuto che l'effetto utile affermato dalla Corte di Giustizia si estenda anche ai permessi di più breve durata, è immune da censura.

19. Deve essere infine esaminata la domanda di rinvio pregiudiziale, formulata a verbale in via di estremo subordinate dai difensori delle odierne appellate, le quali hanno chiesto che il Consiglio di Stato, ove ritenga condivisibile l'interpretazione propugnata dalle appellanti con il secondo motivo di appello, rimetta nuovamente le questioni qui controverse alla Corte di Giustizia, in applicazione dell'art. 267, comma 3, TFUE.

19.1. La domanda non può trovare accoglimento in quanto ne difetta il presupposto, per la cui accertata infondatezza della tesi interpretativa sostenuta dalle Amministrazioni in virtù di tutte le ragioni sopra esposte, che qui si richiamano per obbligo di sintesi.

19.2. La Corte di Giustizia, sin dalla sentenza del 6 ottobre 1982, in C-

283/81, in sede di interpretazione della corrispondente disposizione dell'art. 177 del Trattato (poi trasfusa nell'art. 267, comma 3, TFUE), ha costantemente affermato, del resto, che tale disposizione deve essere interpretata nel senso che *«una giurisdizione le cui decisioni non sono impugnabili secondo l'ordinamento interno è tenuta, qualora una questione di diritto comunitario si ponga dinanzi ad essa, ad adempiere il suo obbligo di rinvio, salvo che non abbia constatato che la questione non è pertinente, o che la disposizione comunitaria di cui è causa ha già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte, ovvero che la corretta applicazione del diritto comunitario si impone con tanta evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi; la configurabilità di tale eventualità va valutata in funzione delle caratteristiche proprie del diritto comunitario, delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta e del rischio di divergenze di giurisprudenza all'interno della Comunità»*.

19.3. Nel caso di specie, per le ragioni già esposte, la questione sollevata con il secondo motivo dell'appello è stata già oggetto di pronuncia, proprio nel presente giudizio, da parte della Corte di Giustizia, i cui effetti si estendono anche ai contributi richiesti per i permessi di breve durata, sicché il rinvio pregiudiziale alla Corte stessa, richiesto in via di estremo subordinate dalle odierne appellate ai sensi dell'art. 267, par. 3, TFUE, sarebbe superfluo, ai fini del decidere, e contrario, peraltro, al principio della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.).

20. Infine, va osservato che la mancata riproposizione nella memoria difensiva depositata il 15 settembre 2016, da parte delle odierne appellate, delle altre censure proposte in primo grado e non esaminate dal primo giudice preclude al Collegio il loro esame in questa sede, per il divieto posto dall'art. 101, comma 2, c.p.a.

21. Conclusivamente, per le ragioni esposte, l'appello proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'Interno e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze deve essere respinto, con conferma della sentenza impugnata.

21.1. In ottemperanza della presente decisione e previa disapplicazione, nei limiti sopra esplicitati, del comma 2-ter dell'art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1998, alla luce di quanto stabilito dalla Corte di Giustizia, le Amministrazioni competenti ridetermineranno l'importo dei contributi, nell'esercizio della loro discrezionalità, in modo tale che la loro equilibrata e proporzionale riparametrazione non costituisca un ostacolo all'esercizio dei diritti riconosciuti dalla direttiva n. 2003/109/CE.

21.2. In particolare, secondo l'effetto conformativo proprio del presente giudicato, esse ridetermineranno con apposito decreto i contributi *ora per allora* alla stregua del consolidato principio secondo il quale, quando vi è un giudicato amministrativo di annullamento di atti generali in tema di tariffe, di prezzi o di aliquote, l'Amministrazione ben può determinare ovvero applicare "ora per allora" il sopravvenuto provvedimento, che mira a colmare il 'vuoto' conseguente alla sentenza amministrativa che abbia annullato con effetti *ex tunc* un atto generale (v., *ex plurimis*, Cass., Sez. Un., 1° ottobre 1982, n. 5030; Cons. St., sez. V, 21 ottobre 1997, n. 1145 e, tra le più recenti, Cons. St., sez. III, 7 marzo 2016, n. 927).

21.3. Competerà anche alle predette Amministrazioni, nel rinnovato esercizio della loro discrezionalità, stabilire, secondo i principi dettati dal diritto nazionale ed eurounitario e in sintonia con le competenti istituzioni europee (anche al fine di scongiurare ulteriori procedure di infrazione da parte della Commissione), *an, quando e quomodo* degli eventuali rimborsi agli

interessati per le somme versate in eccedenza rispetto al dovuto.

22. Le spese del presente grado di giudizio, considerata la novità e la complessità delle questioni qui controverse che hanno imposto il rinvio pregiudiziale al giudice europeo, possono essere interamente compensate tra le parti.

23. Rimane definitivamente a carico delle Amministrazioni appellanti, attesa la loro sostanziale soccombenza, il contributo unificato richiesto per la proposizione del gravame.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'Interno e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Dichiara inammissibile l'intervento spiegato nel presente grado del giudizio dall'ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione.

Compensa interamente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Pone definitivamente a carico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia e delle Finanze il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2016, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Manfredo Atzeni, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Stefania Santoleri, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Massimiliano Nocelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Maruotti**

**IL SEGRETARIO**