



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8759 del 2017, proposto da Naga Onlus - Associazione Volontaria di Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Elena Tanzarella e Marta Mengozzi, con domicilio digitale ex art. 25 cpa nonché domicilio materiale presso lo studio dell'avvocato Maria Mengozzi in Roma, viale XXI Aprile 11;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero dell'Interno - Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei legali rappresentanti, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex art. 25 cpa nonché in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, del 5 maggio 2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 131 dell' 8 giugno 2017, concernente "Modifica del decreto 6 ottobre 2011 relativo agli importi del contributo per il rilascio del permesso di soggiorno";

- della Circolare Ministeriale n. 400/A/2017/12.214.5, del 9 giugno 2017 concernente "decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, del 5 maggio 2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 131 serie generale dell' 8 giugno 2017, in vigore dal successivo 9 giugno";

- di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso, tra cui specificamente, e per quanto occorrer possa, del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro 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", con riserva di motivi aggiunti per quanto non è dato conoscere.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Ministero dell'Interno e di Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2018 il dott. Filippo Maria Tropiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.L'associazione ricorrente (di seguito anche solo NAGA) ha impugnato gli atti indicati in epigrafe lamentandone l'illegittimità in forza di articolati motivi di diritto e chiedendone l'annullamento.

Ha altresì chiesto al Tar di rimettere questione pregiudiziale ex art. 267 TFUE davanti a la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 2 ter e e dell'art. 14 bis del d. lgs n. 286/1998 in relazione agli articoli 3, 10,11, 53, 97 e 117 comma 1 della Costituzione.

Premette di essere pienamente legittimata ad agire in giudizio avverso i provvedimenti gravati in quanto deputata a difendere e garantire i diritti fondamentali dei cittadini stranieri e segnatamente di quelli appartenenti alle etnie rom e sinti, come più diffusamente esposto nel ricorso introduttivo, nel quale vengono testualmente riportate le pertinenti previsioni dello statuto dell'associazione.

Assume in fatto poi quanto segue.

La legge 15 luglio 2009, n. 94 (recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica") ha in più punti modificato la disciplina dell'immigrazione contenuta nel d. lgs. n. 286 del 1998 ("Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero": d'ora in avanti, per brevità, "T.U."): tra le altre modifiche, l'art. 1, comma 22, lett. b) della l. n. 94 del 2009 ha introdotto, nell'art. 5 del T.U., il comma 2 - ter, che prevede un contributo per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, che lo straniero è tenuto a versare all'atto della istanza di rilascio o di rinnovo, in aggiunta ai contributi già attualmente previsti.

Dispone infatti l'art. 5, comma 2 – ter, del T.U., come introdotto dalla l. n. 94 del 2009, 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».

L'art. 14 – bis del T.U., anch'esso inserito dalla l. n. 94 del 2009 (art. 1, comma 22, lett. n), stabilisce un vincolo di destinazione per il contributo di cui si è detto: dopo aver previsto, al comma 1, l'istituzione presso il Ministero dell'Interno di un "Fondo rimpatri", finalizzato «a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine ovvero di provenienza», l'art. 14 – bis

stabilisce, al comma 2, che «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», mentre «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».

Infine, il comma 2 – ter dell'art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1998 esenta dal versamento del contributo le richieste di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno “per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari”.

Tale previsione normativa ha avuto una prima attuazione per il tramite del Decreto Ministeriale 6 ottobre 2011 il quale, in applicazione delle norme citate imponeva ai richiedenti, a seconda della durata del titolo di soggiorno richiesto, nuovi e ulteriori contributi da un minimo di 80 a un massimo di 200 euro e li destinava, in parte, a attività di pubblica sicurezza del tutto estranee alla trattazione dei procedimenti in occasione dei quali venivano riscossi.

Con ordinanza 20 maggio 2014, n. 5290 l'intestato TAR ha disposto rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, perché fosse valutata la compatibilità della previsione normativa de qua di imposizione del contributo, nella misura e con la finalità indicate, con l'ordinamento dell'Unione.

La Corte di Giustizia, con sentenza del 2 settembre 2015 (CGUE, sentenza del 2.09.2015, in causa C-309/14, CGIL e INCA c. Italia) ha accertato e dichiarato la normativa italiana non conforme al diritto dell'Unione e ai suoi principi stabilendo che:

«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».

Di conseguenza, il medesimo TAR, con propria sentenza del 24 maggio 2018 n. 6095/2016, confermata dal Consiglio di Stato con decisione 14 settembre 2016, n. 3903, ha accolto il ricorso e ha statuito che: «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», considerando altresì, per espresso, assorbite le questioni di costituzionalità avanzate nel giudizio deciso.

Il vuoto normativo è stato colmato dal Decreto 5 maggio 2017 il quale tuttavia, secondo l'opinione della ricorrente, non risolve i profili di contrasto con il diritto comunitario già ravvisati dalla Corte di Giustizia, mantenendo un'impostazione che, per le ragioni che verranno di seguito ad essere esposte, pare connotata da profili di illegittimità.

Ed invero, l'art. 1 comma 1 del DM 5 maggio 2017 si sostituisce al corrispondente art. 1 comma 1, del Decreto del 2011.

Assume l'istante che l'impianto rimane il medesimo (in particolare l'ammontare dell'importo continua ad essere legato alla durata del titolo di soggiorno richiesto ed ad aggiungersi alla quota fissa imposta indipendentemente dal titolo richiesto), mentre l'ammontare dei contributi imposti in forza del DM 2011 viene ridotto della metà, e precisamente:

- € 40 per i permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiori o pari ad un anno;
- € 50 per i permessi di soggiorno di durata superiore a un anno ed inferiore o pari a due anni;
- € 100 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 d. lgs. n. 286 del 1998 (dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali in Italia, ovvero di uffici di rappresentanze di società estere che abbiano la sede principale di attività nel territorio di uno stato membro dell'OMC, ovvero dirigenti di sedi principali in Italia di società italiane o di società di altro stato membro dell'Unione).

Il medesimo importo viene, con il decreto impugnato, esteso anche ad alcune tipologie di richiedenti introdotte dall'art. 1 comma 1 del d. lgs 253/2016 in G.U. n. 7/2017 e in particolare agli stranieri di cui all'art. 27-quinquies, comma 1 lettere a) ed b), nonché 27-sexies comma 2 del T.U. e, segnatamente, dirigenti e personale altamente specializzato nell'ambito di trasferimenti intra-societari, residenti all'estero o, anche, già "ammessi nel territorio di un altro Stato Membro" (27-quinquies), nonché stranieri già titolari di permesso di soggiorno ICT rilasciato da altro Stato membro (27-sexies).

L'art. 1, comma 2 del decreto 6 ottobre 2011 - impugnato anch'esso, per quanto occorrer possa, in relazione alla reviviscenza delle sue disposizioni per l'effetto dell'approvazione dell'atto qui impugnato in via principale - torna ad applicarsi immodificato.

Pertanto restano imposti e "rimangono invariati gli oneri relativi al costo del permesso di soggiorno in formato elettronico di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno del 4 aprile 2006, già posti a carico dello straniero per le istanze di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno e del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, nonché quelli relativi al servizio di accettazione delle istanze sottoposte ad imposta di bollo di cui al decreto del Ministro dell'interno del 12 ottobre 2005".

In assenza di specifiche modifiche resta inoltre invariato, e torna ad applicarsi, l'art. 2 del DM 6 ottobre 2011 rubricato "importi e modalità di versamento", in particolare in relazione alle modalità di riscossione del contributo dovuto per coprire i costi del permesso di soggiorno elettronico.

Viene così – ulteriormente - confermato che i contributi in questione, nuovamente posti a carico dei richiedenti, si aggiungono agli altri oneri già a carico dello straniero per la richiesta di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, e precisamente:

- euro 30,46, (aumentato rispetto ai precedenti € 27,50) a titolo di copertura dei costi per la produzione del permesso di soggiorno in formato elettronico, come stabilito dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'interno del 4 aprile 2006,

come modificato da ultimo in forza del D.M. 10 marzo 2016. A tale cifra si aggiunge inoltre, nonostante le convenzioni in essere con Poste Italiane s.p.a., l'ulteriore importo pari a euro 1,50 a titolo di commissione per il pagamento del bollettino, comportando un costo finale dell'Utente pari a euro 31,96.

- euro 30,00 di contributo da corrispondere a Poste Italiane in forza del decreto del Ministro dell'interno del 12 ottobre 2005;

- euro 16,00 a titolo di imposta di bollo, aumentata rispetto ai precedenti €14,62 in forza dell'art. 7 bis, comma 3 del decreto Legge n. 43 del 26 aprile 2013.

Ne deriva, per effetto del combinato disposto delle norme citate (tutte necessariamente da prendersi in considerazione poiché obbligatoriamente concorrenti a determinare il costo finale del permesso di soggiorno), che la domanda di rilascio o rinnovo di permesso di soggiorno, a qualsiasi titolo e per qualsiasi durata, è sottoposta al versamento di contributi fissi pari ad euro 77,96, da sommarsi appunto ai nuovi contributi di cui all'atto impugnato, con la conseguenza che i cittadini di Paesi terzi che chiedono il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno saranno sottoposti al versamento di un contributo di importo variabile tra un minimo di 117,96 e un massimo 177,96 euro.

Più precisamente, con l'approvazione del Decreto 5 maggio 2017, gli stranieri che facciano istanza di rilascio o rinnovo di permesso di soggiorno, dovranno pagare per:

a) permessi da 3 mesi a un anno euro: 40 + 77,96 tot. 117,96

b) permessi da 1 anno a 2 anni euro: 50 + 77,96 tot. 127,96

c) permesso Ue-LP e art. 27 T.U. euro 100+ 77,96 tot. 177,96

Il comma 2 dell'art. 2 del Decreto 5 maggio 2017 ridisegna completamente l'art. 4 del decreto 6 ottobre 2011, originariamente rubricato "fondo rimpatri" e ora definito "riparto delle somme soggette a riassegnazione".

La lettera b) del comma 2 provvede a sopprimere i commi 1 e 2 del precedente articolo 4 del Decreto 2011, i quali, peraltro, in maniera parzialmente difforme dalla base legale, riproponevano in gran parte le disposizioni di cui all'art. 14 bis T.U., con cui veniva istituito il Fondo rimpatri.

La lettera c) riscrive il comma 3 dell'art. 4 del decreto del 2011, modificando, rispetto alla precedente previsione, la quota percentuale in cui viene ripartita la metà del gettito ottenuto dalla riscossione dei contributi di cui all'articolo 1 del DM, come previsto dall'art. 14 bis del TU, ai 3 capitoli di bilancio individuati o "missioni" (Ordine pubblico e sicurezza, Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza di Governo e dello Stato sul territorio, Immigrazione, accoglienza e garanzie dei diritti).

Il tenore del nuovo comma 3 è il seguente:

«3. La quota del gettito di cui all'art. 14-bis, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è riassegnata ai pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, come segue:

60% alla missione «Ordine pubblico e Sicurezza» di competenza del Dipartimento della Pubblica

Sicurezza, finalizzata alle attività istruttorie inerenti al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno, secondo quanto previsto dall'art. 14-bis, comma 2, del decreto legislativo n. 286/1998;

20% alla missione «Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza di Governo e dello Stato sul territorio» di competenza del Dipartimento per le politiche del personale finalizzata alle attività di competenza degli Sportelli unici;

20% alla missione «Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti» di competenza del Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione per l'attuazione del Regolamento sull'Accordo di integrazione previsto dall'art. 4-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Nonostante dall'articolo in oggetto, come dalla rubrica dello stesso, sia stato espunto ogni testuale riferimento al finanziamento del Fondo rimpatri, sostiene la ricorrente che in verità nulla è cambiato, né, peraltro, nulla avrebbe potuto cambiare essendo la norma di fonte legale (art. 14 bis, comma 1) a disporre la destinazione a tale Fondo della «metà del gettito conseguito attraverso la riscossione del contributo di cui all'articolo 5, comma 2-ter» sicché, appunto, la dedotta illegittimità della norma impugnata discende direttamente dalla non conformità ai principi costituzionali e di diritto dell'Unione della base legale stessa.

Per quanto invece concerne la ripartizione tra i 3 capitoli o “missioni”, la norma si presenta anche difforme rispetto alla disciplina legale di cui all'art. 14 bis, comma 2 secondo periodo, che dispone che “la quota residua” – ossia l'altro 50% dei contributi ricossi – sia 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». Sicché non si comprende la correttezza di tale destinazione laddove assegna (in misura complessiva dell'80%) tali risorse alla “missione ordine pubblico e sicurezza” e “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti” relativa alla “attuazione del Regolamento sull'Accordo di integrazione previsto dall'art. 4-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

L'art. 3 del Decreto 5 maggio 2017 prevede la clausola di invarianza finanziaria.

L'art. 4 del Decreto 5 maggio 2017 opera quale clausola di chiusura disponendo che «restano ferme tutte le altre disposizioni contenute nel decreto (...) 6 ottobre 2011» e inoltre dispone che il decreto stesso “entrerà in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione” e, dunque, a partire dal 9 giugno 2017.

Ricorda ancora la Naga in ricorso che con Circolare del Ministero dell'Interno n. 400/A/2017/12.214.5, del 9 giugno 2017 viene comunicata alle sedi periferiche l'approvazione del “decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, del 5 maggio 2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 131 serie generale dell'8 giugno 2017, in vigore dal successivo 9 giugno”. In tale comunicazione, oltre a chiarire che “il decreto in analisi ha mantenuto inalterate le disposizioni contenute nel decreto del 6 ottobre”, vengono impartite alle sedi territoriali ulteriori istruzioni in relazione applicazione ratione temporis del regolamento.

Dopo aver chiarito che, «in virtù delle disposizioni contenute nel nuovo decreto, a decorrere dal 9 giugno 2017, le pratiche di soggiorno presentate (...) dovranno vedere corrisposto, per la successiva definizione, il versamento del prescritto contributo», prevede (secondo la ricorrente in modo illegittimo) la riscossione dei contributi «anche laddove le istanze siano state presentate in data

anteriore al 9 giugno corrente e siano in fase di istruttoria oppure siano state definite, ma in attesa di produzione del permesso elettronico (...) o della mera consegna del titolo allo straniero».

Lamenta la Naga che tale disposizione, o ordine di servizio, è radicalmente irrispettosa di ogni principio in punto di gerarchia delle fonti, di legittimo esercizio del potere e di ogni principio relativo alla successione delle leggi (o regolamenti) nel tempo.

Contesta che non solo a partire dal 9 di giugno tutti gli stranieri regolarmente presenti sul territorio nazionale, che si sono trovati a chiedere il rilascio o il rinnovo del proprio permesso di soggiorno, sono stati gravati da tale ulteriore, oneroso contributo (che, secondo la ricorrente, si aggiunge ai costi già consistenti previsti dalla normativa previgente), ma anche tutti quelli per i quali a tale data si era formalmente concluso tutto l'iter istruttorio.

Avverso il decreto ministeriale del 5 maggio 2017 l'associazione istante articola nell'atto introduttivo i seguenti motivi di diritto:

*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; violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, di capacità contributiva, di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (artt. 3, 53, 97 cost.) ; violazione dell'art. 9, comma 3, conv. o.i.l. n. 143 del 1975 (artt. 10, comma 2, e 117, comma 1, cost.).*

*Violazione dei principi generali del diritto comunitario nonché delle disposizioni e delle finalità della direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, come modificata dalla direttiva 2011/51/UE e come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (in particolare sentt. CGUE in cause C-309/2014, C-508/2010). Violazione art. 260 TFUE. 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 degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost in relazione alla violazione del diritto dell'Unione europea, quale parametro interposto. Violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza nonché imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (artt. 3, 97 e 25 Cost.).*

*Violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità, e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 cost., art. 1 l. 241 del 1990) anche in relazione alla violazione dell'obbligo di leale cooperazione ex art. 4 comma 3 TUE. Eccesso e sviamento di potere. Violazione e falsa applicazione degli artt. 70, 76 e 77 Cost. nonché art. 17 commi 3 e 4 della l. 400/1988.*

*Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 – bis, comma 2, d. lgs. n. 286 del 1998, in ordine alla destinazione della c.d. “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.*

*Sulla Circolare Amministrativa - Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 comma 2 del DM 5 maggio 2017. Carezza di Potere e/o eccesso e sviamento di potere, difetto di attribuzione e incompetenza. Ingiustizia manifesta – Violazione degli artt. 10 e 11 delle preleggi. Violazione dei principi di divieto di irretroattività delle leggi e regolamenti e del principio dell'affidamento. Irragionevolezza e illegittimo aggravio del procedimento. Violazione dell'art. 97 Cost. e 1 l.*

241/1990 per contrasto al principio di buon andamento, imparzialità dell'Amministrazione e divieto di aggravio del procedimento.

Si è costituita l'amministrazione intimata contestando il gravame e chiedendone la reiezione.

La causa è stata discussa e trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 5 dicembre 2018.

2. Il ricorso è infondato e non può essere accolto.

3. Sotto un primo profilo, la ricorrente assume che l'articolo 5 comma 2 ter e l'art. 14 bis del Testo Unico Immigrazione (e di risulta il gravato DM 5 maggio 2017) si pongono in contrasto con il principio della capacità contributiva di cui all'articolo 53 Cost., in ragione di una ritenuta natura tributaria del contributo di cui si verte.

In particolare secondo NAGA il contributo de quo si baserebbe su di un presupposto che non paleserebbe alcun sintomo di ricchezza o di forza economica del soggetto obbligato; soprattutto evidenziando che gli stranieri che richiedono il permesso di soggiorno lo fanno generalmente per motivi di lavoro e versano in una situazione di bisogno se non di indigenza.

Inoltre il contributo neppure arrecherebbe vantaggi al richiedente medesimo, in quanto ai sensi dell'articolo 14 TUI, la metà del gettito che ne deriva confluisce nel fondo rimpatri finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine ovvero di provenienza, non derivando dunque alcun effetto favorevole di ritorno agli immigrati regolari ai quali non potrebbe certo addebitarsi il fenomeno dell'immigrazione irregolare.

La doglianza non può essere condivisa.

Vale infatti l'assorbente rilievo, correttamente evidenziato dalla difesa erariale, secondo cui il contributo per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno non ha natura di imposta, rientrando viceversa nel più ampio genere della cosiddetta "parafiscalità".

Esso è infatti collegato all'espletamento di un servizio reso dall'amministrazione su richiesta del cittadino straniero e trova fondamento nell'espletamento di un'attività posta in essere dal Ministero dell'Interno per lo svolgimento dell'istruttoria necessaria alla verifica del possesso dei requisiti per l'ottenimento del titolo (non venendo in rilievo un fatto indicativo di forza economica).

Porre il pagamento degli oneri dell'istruttoria a carico dei richiedenti rientra invero nella discrezionalità del legislatore, nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, i quali nel caso di specie non paiono superati.

4. L'associazione ricorrente chiede altresì che venga sollevata questione di costituzionalità delle predette disposizioni del TUI per contrasto con l'art. 3 Cost. *sub specie* di difetto di ragionevolezza, nonché con gli artt. 11 e 117 primo comma Cost, per asserito contrasto con il diritto europeo; con riveniente conflitto con i citati parametri costituzionali altresì del DM 5 maggio 2017, in quanto atto applicativo delle disposizioni del Testo Unico.

Secondo la ricorrente, la Corte di giustizia dell'Unione Europea avrebbe vietato di determinare il contributo in valori compresi tra €. 80,00 e € 200,00, in quanto sproporzionati rispetto a quanto richiesto ai cittadini italiani per il rilascio di documenti di analoga natura, quali ad esempio la carta di identità.

Assume NAGA che, all'esito della pronuncia della Corte di Giustizia (e del conseguente annullamento delle disposizioni del DM 6 ottobre 2011), il legislatore interno avrebbe dovuto abrogare direttamente l'art. 5 comma 2 ter e l'art. 14 bis del TUI ed introdurre una disciplina conforme alla direttiva 2003/109/CE, nel rispetto del principio di leale cooperazione.

Adottando il gravato decreto ministeriale, l'amministrazione avrebbe invece reintrodotta una disciplina che sarebbe connotata dai medesimi vizi di quella contenuta nelle disposizioni annullate a seguito del primo giudizio, così disattendendo i dettami del giudice europeo.

Invero la rideterminazione del contributo in misura pari alla metà di quella originaria continuerebbe ad essere del tutto sproporzionata (al contributo devono infatti aggiungersi anche gli ulteriori costi legati al rilascio del permesso in formato elettronico, ai diritti spettanti a Poste Italiane e alla marca da bollo per un totale degli oneri aggiuntivi pari a €. 77,96). E tale sproporzione sarebbe evidente rispetto al rilascio della carta d'identità in favore dei cittadini italiani, laddove il permesso di soggiorno ha una durata molto più breve ed è soggetto a un più frequente rinnovo.

Anche tale doglianza non può essere condivisa.

Deve precisarsi che la Corte di Giustizia ha scrutinato la normativa nazionale concernente il contributo richiesto per il rilascio e per il rinnovo del permesso di soggiorno, nella consapevolezza che lo stesso si va fisiologicamente ad aggiungere ad altri oneri a carico del richiedente.

Detto altrimenti, le conclusioni del Giudice sovranazionale in termini di sproporzione hanno riguardato il solo contributo e non anche gli oneri aggiuntivi, i quali hanno un'autonoma funzione ed una ratio differente rispetto al titolo di cui si verte.

Ed infatti l'importo relativo al costo del supporto elettronico del permesso di soggiorno (€. 30,46) è un costo vivo correlato alla peculiare materialità del documento, così come accade per la carta d'identità che, se richiesta in formato elettronico, comporta anch'essa un sensibile costo economico (di importo lievemente più basso in ragione delle minori informazioni che vengono riportate sulla carta d'identità rispetto a quelle indicate nel permesso di soggiorno).

La marca da bollo (€ 16,00) ha come suo presupposto l'esistenza di un atto o documento registrato, redatto in forma scritta, in presenza dei presupposti previsti dal DPR 26 ottobre 1972 n. 642. La marca ha dunque una natura giuridica e una funzione di entrata del tutto distinta rispetto al contributo di cui si discute e che è dovuta anche dai cittadini italiani in occasione di una ampia congerie di atti e documenti, per il solo fatto di essere redatti in forma scritta.

Dunque il relativo pagamento è dovuto e non rende sproporzionato il quantum del contributo di cui si verte.

Circa poi i diritti di Poste Italiane (dovuti ex art. 39 comma 4 bis legge n. 3/2003), essi non sono altro che il compenso per la società concessionaria che svolge le formalità amministrative e informatiche di supporto ai procedimenti volti al rilascio del titolo de quo, formalità che neppure esauriscono le relative necessarie attività strumentali. Invero l'attività preminente viene svolta dalle Questure ed agli Sportelli Unici per l'immigrazione, per sopportare i cui servizi serve per l'appunto in gran parte il gettito del contributo di cui è causa.

Quanto al paragone prospettato con il rilascio della carta di identità, giova sottolineare le profonde

differenze che esistono tra i due procedimenti di rilascio, come condivisibilmente prospettato dalla difesa erariale, laddove quest'ultima rappresenta la diversa natura giuridica dei documenti.

Il rilascio e/o il rinnovo del permesso di soggiorno costituisce un vero e proprio provvedimento amministrativo rientrante nel *genus* delle autorizzazioni e dunque contemplante una sostanza procedimentale più articolata e più complessa rispetto alla carta d'identità quale titolo rilasciato all'esito di una attività di natura sostanzialmente ricognitiva e dichiarativa.

Ne consegue che, con la rideterminazione del contributo in essere, lo Stato italiano non si è discostato dai dettami della richiamata sentenza della CGE ed anzi sembra aver comunque adempiuto alla sollecitazione pervenuta dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n.4487/2016; senza dunque che possano ravvisarsi le violazioni costituzionali prospettate dalla ricorrente.

Circa la censura dell'art. 5 comma 2 ter TUI, ha osservato poi plausibilmente la difesa erariale che, nell'attesa di un intervento del legislatore di modifica della suddetta disposizione, i dicasteri competenti hanno provveduto correttamente a rideterminar gli importi dei contributi disapplicando dunque in parte qua la citata previsione del testo unico.

5. Come esposto nella parte in fatto, il gravame investe altresì l'art. 14 bis comma 2 primo periodo TUI.

Secondo NAGA, la destinazione della metà del gettito del contributo al fondo rimpatri sarebbe contraria ai principi di ragionevolezza ed eguaglianza sanciti dall'art. 3 Cost., atteso che in sostanza verrebbe addossato proprio in capo agli immigrati regolari richiedenti il permesso di soggiorno il costo delle spese di rimpatrio degli stranieri irregolari verso i Paesi di origine o di provenienza; quando gli stranieri regolari non sarebbero certo i responsabili del fenomeno dell'immigrazione più di quanto non lo siano la generalità dei consociati residenti sul territorio italiano.

Il motivo di ricorso non può essere condiviso.

È assunto pacifico quello secondo cui rientra nella discrezionalità del legislatore ripartire le proprie risorse finanziarie e decidere di destinare una parte del gettito al rimpatrio di stranieri in posizione irregolare mediante l'utilizzo del contributo in esame.

Nè possono trarsi argomenti favorevoli alla tesi di parte ricorrente dalla citata convenzione O.I.L n. 143 del 1975 art. 9 – comma terzo, la quale vieta agli Stati di accollare in capo al lavoratore straniero espulso o alla sua famiglia i costi dell'espulsione (secondo NAGA con riveniente illegittimità costituzionale dell'art. 14 bis citato per contrasto con gli artt. 10 secondo comma e 117 primo comma Cost).

L'invocata disposizione pattizia si limita infatti a vietare provvedimenti singoli con cui si accolla allo straniero espulso il costo dell'espulsione stessa, ma certo non incide sul potere discrezionale del legislatore di calibrare e selezionare le fonti di reperimento delle risorse finanziarie necessarie al rimpatrio degli stranieri in posizione irregolare.

Dal che deriva anche l'insussistenza della dedotta violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., il quale, secondo la ricorrente, sarebbe pregiudicato dal fatto che, invece di semplificare il procedimento di rilascio o rinnovo del titolo de quo, lo Stato alimenta il fondo rimpatri.

6. Con ulteriore censura, l'esponente deduce poi l'illegittimità dell'art. 2 comma 2 del DM 5 maggio 2017 nella parte in cui ha modificato l'art. 4 DM 6 ottobre 2011.

La ricorrente contesta la riassegnazione disposta dalla norma gravata, la quale, dopo aver abrogato i primi due commi dell'art. 4 (i quali facevano riferimento al fondo rimpatri ex art. 14 bis TUI), disciplina la riassegnazione della restante quota 50% del gettito ai pertinenti capitoli, nell'ambito delle missioni dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno.

In particolare, viene destinato il 60% della suddetta quota di gettito alla missione "Ordine pubblico e sicurezza" di competenza del Dipartimento di pubblica sicurezza; viene altresì evidenziata la sua finalizzazione alle attività istruttorie inerenti il rilascio del rinnovo del permesso di soggiorno; mentre il 20% viene assegnato alla missione "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza di governo dello Stato sul territorio" di competenza del Dipartimento per le politiche del personale (con destinazione alle attività di competenza degli sportelli unici per l'immigrazione); il restante 20% viene poi attribuito alla missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" di competenza del Dipartimento per le libertà civili dell'immigrazione, specificandosi che viene finalizzato all'attuazione del regolamento sull'accordo di integrazione previsto dall'articolo quattro bis TUI.

Le citate assegnazioni sarebbero irragionevoli ed illegittime, segnatamente del tutto inconferenti rispetto all'obiettivo di destinare il 50% della quota del gettito del contributo alle attività istruttorie propedeutiche al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno.

Infatti, secondo l'esponente associazione, l'attribuzione della maggior parte della quota residua alla missione "Ordine pubblico e sicurezza" sarebbe ultronea in quanto tale missione ha come attività principale proprio quella del contrasto al crimine e alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, e cioè a compiti estranei rispetto alle attività strumentali al rilascio dei titoli in rilievo.

Lo stesso 20% assegnato alla missione "Immigrazione, accoglienza garanzia dei diritti" non avrebbe nulla a che vedere con le attività istruttorie tese al rilascio del permesso di soggiorno; mentre l'unica destinazione coerente sarebbe il solo 20% assegnato alla missione "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza di governo e dello Stato sul territorio".

In realtà, come condivisibilmente dedotto dalla difesa erariale, le tre citate missioni già prima della modifica erano destinatarie del gettito, seppur in misura diversa; l'art.4 che le prevedeva non è stato oggetto di caducazione giudiziaria in alcun modo.

Inoltre, si tratta comunque di riassegnazione di risorse che concorrono al finanziamento di attività, direttamente o indirettamente, collegate agli obiettivi di ordine e di sicurezza sociale sottostanti al rilascio del permesso di soggiorno a favore di cittadini stranieri che soggiornano stabilmente in Italia.

Nè può negarsi che il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno attenga a valutazioni di ordine pubblico e di sicurezza pubblica di competenza delle Questure; in disparte la considerazione che gli stessi dicasteri utilizzano le risorse proprio per le attività istruttorie inerenti i procedimenti in esame.

La stessa missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" è strettamente correlata con l'attività istruttoria propedeutica al rilascio dei titoli in questione, anche considerando che molti richiedenti devono sottoscrivere un accordo di integrazione presso le Prefetture o le Questure (il cui

inadempimento determina tra l'altro la revoca del permesso di soggiorno o il rifiuto del suo rinnovo). È dunque evidente la stretta connessione tra la redistribuzione e le attività di cui è controversia.

Infine, la stessa percentuale di spettanza della missione "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza di governo dello Stato sul territorio", laddove tesa a finanziare l'attività di competenza degli sportelli unici per l'immigrazione istituiti presso le Prefetture, sembra palesemente correlata all'istruttoria alla base dei procedimenti di rilascio del titolo de quo.

Il ricorso, anche sotto tale profilo, si palesa del tutto infondato.

7. NAGA chiede da ultimo l'annullamento della circolare applicativa del Ministero dell'Interno n.400/A/2017/12.214.5 del 9 giugno 2017, posto che essa avrebbe esteso la portata degli effetti del DM 5 maggio 2017 anche alle istanze in fase di istruttoria, a quelle definite, ma in attesa della produzione del permesso elettronico, nonché a quelle definite ed in attesa della mera consegna del titolo, anziché prevedere l'applicazione del nuovo contributo alle sole procedure future.

In effetti, rileva il TAR che, a seguito delle citate sentenze del Giudice amministrativo, l'amministrazione doveva prevedere il versamento di un nuovo contributo, rideterminandolo ora per allora.

Con la conseguenza che la circolare, dovendosi considerare l'obbligo di pagamento semplicemente sospeso in attesa della rideterminazione, non ha fatto altro che applicare la nuova disposizione anche ai procedimenti in essere e non definiti in quanto giacenti nella fase della istruttoria ovvero del rilascio del titolo elettronico.

Anche sotto tale profilo, il gravame non appare dunque condivisibile.

8. Alla luce delle superiori considerazioni il ricorso deve essere rigettato.

Sussistono tuttavia i presupposti di legge per compensare le spese di lite tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate tra le parti in causa.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Marina Perrelli, Consigliere

Filippo Maria Tropiano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Filippo Maria Tropiano

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO