

Pubblicato il 26/10/2016

N. 04487/2016REG.PROV.COLL.

N. 07047/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 Nocelli 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:

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.

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).

opportunità con i lavoratori “nativi” – di poter 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;

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 principi 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

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 premezzo 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

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 frustra 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, TUF, gli Stati membri, in particolare, «*adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta 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 stabiliti 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

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.

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 subordine 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 subordine 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

Stefania Santoleri, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

L'ESTENSORE

Massimiliano Noccelli

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO