

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

2 settembre 2015 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – Direttiva 2003/109/CE – Normativa nazionale – Rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno – Presupposto – Contributo finanziario obbligatorio – Importo otto volte più elevato rispetto all'importo richiesto per ottenere la carta d'identità nazionale – Lesione dei principi della direttiva 2003/109/CE»

Nella causa C-309/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanza del 17 dicembre 2013, pervenuta in cancelleria il 30 giugno 2014, nel procedimento

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta (relatore), presidente di sezione, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 aprile 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), da V. Angiolini, L. Formilan e L. Santini, avvocati;
- per l'Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA), da V. Angiolini, L. Formilan e L. Santini, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Palatiello, avvocato dello Stato;

- per il governo francese, da F.-X. Bréchet e D. Colas, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da M. Condou-Durande e A. Aresu, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44), come modificata dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011 (GU L 132, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 2003/109»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (in prosieguo: la «CGIL») e l'Istituto Nazionale Confederale Assistenza (in prosieguo: l'«INCA») opposti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, per l'annullamento del decreto adottato dai suddetti due ministeri il 6 ottobre 2011, Contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno (GURI n. 304 del 31 dicembre 2011; in prosieguo: il «decreto del 2011»), nonché di ogni atto presupposto, consequenziale o connesso.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 Ai sensi dei considerando 9, 10 e 18 della direttiva 2003/109:
 - «(9) Le considerazioni economiche non dovrebbero essere un motivo per negare lo status di soggiornante di lungo periodo e non sono considerate come un'interferenza con i pertinenti requisiti.
 - (10) Occorre stabilire un sistema di regole procedurali per l'esame della domanda intesa al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo. Tali procedure dovrebbero essere efficaci e gestibili in base al normale carico di lavoro delle amministrazioni degli Stati membri nonché trasparenti ed eque in modo da garantire agli interessati un livello adeguato di certezza del diritto. Esse non dovrebbero costituire un mezzo per ostacolare l'esercizio del diritto di soggiorno.
 - (...)
 - (18) La determinazione delle condizioni per l'esercizio, da parte dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, del diritto di soggiorno in un altro Stato membro contribuisce alla realizzazione effettiva del mercato interno in quanto spazio in cui è garantita a tutti la

libertà di circolazione e può costituire altresì un importante fattore di mobilità, specie per il mercato del lavoro dell'Unione».

- 4 L'articolo 8, paragrafo 2, della medesima direttiva, intitolato «Permessi di soggiorno [UE] per soggiornanti di lungo periodo», così prevede:

«Gli Stati membri rilasciano al soggiornante di lungo periodo un permesso di soggiorno [UE] per soggiornanti di lungo periodo. Questo è valido per almeno cinque anni e, previa domanda, ove richiesta, automaticamente rinnovabile alla scadenza».

- 5 L'articolo 19 della direttiva 2003/109, rubricato «Esame della domanda e rilascio di un titolo di soggiorno», è del seguente tenore:

«(...)

2. Se ricorrono le condizioni di cui agli articoli 14, 15 e 16, il secondo Stato membro rilascia al soggiornante di lungo periodo un titolo di soggiorno rinnovabile, fatte salve le disposizioni sull'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica di cui agli articoli 17 e 18. Questo tipo di soggiorno è rinnovabile alla scadenza se ne viene fatta domanda. Il secondo Stato membro notifica la sua decisione al primo Stato membro.

3 Il secondo Stato membro rilascia ai familiari del soggiornante di lungo periodo un titolo di soggiorno rinnovabile di durata identica a quella del permesso rilasciato al soggiornante di lungo periodo».

Il diritto italiano

- 6 L'articolo 5, comma 2-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Supplemento ordinario alla GURI n. 191 del 18 agosto 1998), introdotto in tale decreto legislativo dall'articolo 1, comma 22, lettera b), della legge 15 luglio 2009, n. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (Supplemento ordinario alla GURI n. 170 del 24 luglio 2009), prevede quanto segue:

«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[, del decreto legislativo n. 286/1998]. 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».

- 7 L'articolo 14-bis del decreto legislativo n. 286/1998 istituisce e regola il Fondo rimpatri in questi termini:

«1. È istituito, presso il Ministero dell'interno, un Fondo rimpatri finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine ovvero di provenienza.

2. Nel Fondo di cui al comma 1 confluiscono la metà del gettito conseguito attraverso la riscossione del contributo di cui all'articolo 5, comma 2-ter, nonché i contributi eventualmente disposti dall'Unione europea per le finalità del Fondo medesimo. La quota residua del gettito del contributo di cui all'articolo 5, comma 2-ter, è assegnata allo stato di previsione del Ministero

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

8 Il decreto del 2011, adottato a norma degli articoli 5, comma 2 ter, e 14 bis del decreto legislativo n. 286/1998, fissa l'importo dei contributi da versare per il rilascio e il rinnovo di un permesso di soggiorno nel modo seguente:

- «a) Euro 80,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno;
- b) Euro 100,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni;
- c) Euro 200,00 per il rilascio del permesso di soggiorno [CE] per soggiornanti di lungo periodo e per i richiedenti il permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 27, comma 1, lett. a), del decreto legislativo [n. 286/1998]».

9 Benché la decisione di rinvio non contenga alcun riferimento ad altre disposizioni nazionali che fissino ulteriori importi da versare per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno, dalle osservazioni depositate dalla Commissione europea, nonché dalla CGIL e dall'INCA risulta che, ai sensi della preesistente normativa italiana, tuttora vigente, oltre ai contributi previsti dal decreto del 2011, per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno, indipendentemente dalla loro durata, deve essere versato un importo complessivo di EUR 73,50.

10 In particolare, dalle osservazioni della Commissione risulta che, ai sensi dell'articolo 7-vicies ter, comma 1, lettera b), del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, convertito, con modificazioni, in legge 31 marzo 2005, n. 43, a decorrere dal 1° gennaio 2006 il permesso di soggiorno su supporto cartaceo è sostituito, all'atto della richiesta del primo rilascio o del rinnovo dello stesso, dal permesso di soggiorno elettronico, di cui al regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (GU L 157, pag. 1).

11 Ai termini dell'articolo 1 del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 4 aprile 2006, Determinazione dell'importo delle spese da porre a carico dei soggetti richiedenti il permesso di soggiorno elettronico, l'importo di tali spese, comprensivo di imposta sul valore aggiunto, è fissato in EUR 27,50.

12 In base all'articolo unico del decreto del Ministro dell'Interno 12 ottobre 2005, Importo dell'onere a carico dell'interessato per il rilascio e rinnovo dei permessi e della carta di soggiorno nell'ambito della convenzione, stipulata ai sensi dell'articolo 39, comma 4-bis, della legge 16 dicembre 2003, n. 3, il costo del servizio a carico del richiedente per tale tipo di procedure è fissato in EUR 30.

13 Infine, conformemente all'articolo 4, della parte 1^a, della tariffa in allegato A al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, Disciplina dell'imposta di bollo, nella versione in vigore, l'ammontare dell'imposta di bollo per il rilascio o il rinnovo dei permessi di soggiorno è in misura fissa di EUR 16.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 14 La CGIL e l'INCA hanno chiesto al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio l'annullamento del decreto del 2011, deducendo la natura iniqua e/o sproporzionata del contributo che deve essere versato, in applicazione di detto decreto, per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno a cittadini di paesi terzi.
- 15 Il giudice del rinvio ha ritenuto che occorresse esaminare d'ufficio la compatibilità, con le disposizioni del diritto dell'Unione in materia, delle norme nazionali che impongono, fissando anche tetti nella fonte secondaria di attuazione, il pagamento di un contributo per il rilascio del permesso di soggiorno.
- 16 A tal proposito il giudice del rinvio, rifacendosi alla sentenza Commissione/Paesi Bassi (C-508/10, EU:C:2012:243), osserva che la normativa dello Stato membro interessato rispetta i principi espressi nella direttiva 2003/109 solo se gli importi dei contributi richiesti, che pure possono variare all'interno di una forbice di valori, non si attestano, fin dal valore più basso, su cifre che siano macroscopicamente elevate e quindi sproporzionate rispetto all'importo dovuto dai cittadini di quel medesimo Stato per ottenere un titolo analogo, quale è la carta nazionale d'identità.
- 17 Il giudice del rinvio ricorda, in particolare, che nella sentenza Commissione/Paesi Bassi (C-508/10, EU:C:2012:243), sono state ritenute incompatibili con i principi enunciati dalla direttiva 2003/109 le disposizioni dell'ordinamento giuridico del Regno dei Paesi Bassi che prevedevano, già nel valore più basso del contributo richiesto per il rilascio del titolo di soggiorno, un importo pari a circa sette volte l'importo richiesto per il rilascio della carta d'identità a carico del cittadino dello Stato membro interessato.
- 18 Considerata la circostanza che il costo per il rilascio della carta d'identità nazionale in Italia ammonta attualmente a circa EUR 10, secondo il giudice del rinvio, e che l'importo più basso fissato dal decreto del 2011 è di EUR 80, cosicché l'onere economico imposto al cittadino dello Stato terzo per ottenere il rilascio del titolo di soggiorno nel territorio nazionale è circa otto volte più elevato, il predetto giudice nutre dubbi quanto alla conformità delle disposizioni nazionali di cui trattasi nel procedimento principale con i principi della direttiva 2003/109, alla luce della sentenza Commissione/Paesi Bassi (C-508/10, EU:C:2012:243).
- 19 In tale contesto il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

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

Sulla questione pregiudiziale

- 20 Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2003/109 osti ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che impone ai cittadini di paesi terzi che chiedano 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.

- 21 Occorre preliminarmente ricordare che, come emerge dai considerando 4, 6 e 12 della direttiva 2003/109, l'obiettivo principale di quest'ultima è l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri (sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 66).
- 22 Si deve rilevare che è stato già riconosciuto dalla Corte che gli Stati membri possono subordinare il rilascio di permessi e titoli di soggiorno ai sensi della direttiva 2003/109 al pagamento di contributi e che, nel fissare l'importo di tali contributi, essi dispongono di un margine discrezionale (sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 64).
- 23 Tuttavia, la Corte ha precisato che il potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva 2003/109 a tale riguardo non è illimitato. Essi non possono, infatti, applicare una normativa nazionale tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2003/109 e, pertanto, da privare quest'ultima del suo effetto utile (v. sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 65).
- 24 Inoltre, in base al principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, i mezzi predisposti per l'attuazione della direttiva 2003/109 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli (v., in questo senso, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 75).
- 25 Pertanto, pur se gli Stati membri sono legittimati a subordinare il rilascio dei permessi di soggiorno a titolo della direttiva 2003/109 alla riscossione di contributi, resta il fatto che, in osservanza del principio di proporzionalità, il livello cui sono fissati detti contributi non deve avere né per scopo né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo conferito da tale direttiva nonché degli altri diritti che derivano dalla concessione di tale status, venendo altrimenti arrecato pregiudizio tanto all'obiettivo perseguito dalla stessa quanto al suo spirito (v., in tal senso, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 69).
- 26 A tal proposito, dalla ordinanza di rinvio risulta che l'importo del contributo di cui trattasi nel procedimento principale ammonta a EUR 80 per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno, a EUR 100 per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni, a EUR 200 per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.
- 27 Orbene, l'incidenza economica di un contributo siffatto può essere considerevole per taluni cittadini di paesi terzi che soddisfano le condizioni poste dalla direttiva 2003/109 per il rilascio dei permessi di soggiorno previsti da quest'ultima, e ciò a maggior ragione per il fatto che, in considerazione della durata di tali permessi, tali cittadini sono costretti a richiedere il rinnovo dei loro titoli assai di frequente e che all'importo di detto contributo può aggiungersi quello di altri tributi previsti dalla preesistente normativa nazionale, cosicché, in tali circostanze, l'obbligo di versare il contributo di cui trattasi nel procedimento principale può rappresentare un ostacolo alla possibilità per i predetti cittadini dei paesi terzi di far valere i diritti conferiti loro dalla summenzionata direttiva.
- 28 Occorre in proposito sottolineare che, tanto nelle loro osservazioni scritte quanto all'udienza, le ricorrenti nel procedimento principale e la Commissione hanno sottolineato che, ai sensi della preesistente normativa italiana, tuttora vigente, tanto per il rilascio quanto per il rinnovo dei titoli di soggiorno, indipendentemente dalla durata del permesso di soggiorno in questione, deve essere versato un ulteriore importo, che ammonta a EUR 73,50, il quale si aggiunge al contributo di cui trattasi nel procedimento principale.

- 29 Risulta inoltre dalla ordinanza di rinvio che, a norma dell'articolo 14 bis del decreto legislativo n. 286/1998, la metà del gettito prodotto dalla riscossione del contributo di cui trattasi nel procedimento principale è destinata a finanziare le spese connesse al rimpatrio verso i paesi di origine o di provenienza dei cittadini dei paesi terzi rintracciati in posizione irregolare sul territorio nazionale, circostanza confermata dal governo italiano in udienza.
- 30 Non può pertanto essere accolto l'argomento del governo italiano secondo cui il contributo di cui trattasi non può essere sproporzionato in quanto il gettito ricavato da tale contributo è connesso all'attività istruttoria necessaria alla verifica del possesso dei requisiti previsti per l'acquisizione del titolo di soggiorno in base alla direttiva 2003/109.
- 31 Alla luce delle considerazioni che precedono si deve rispondere alla questione posta dichiarando 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 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.

Sulle spese

- 32 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

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.

Firme

* Lingua processuale: l'italiano.