

Contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno e capacità contributiva: problemi di costituzionalità

di Antonella Clemente

SOMMARIO: 1) Premessa. 2) Migranti e capacità contributiva. 3) Le eccezioni di illegittimità costituzionale del contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno e la decisione del Consiglio di Stato. 4) Conclusioni.

1) Premessa.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 07047 del 26/10/2016, trae origine da una questione di legittimità costituzionale relativa al contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno.

In discussione vi è, in particolare, la compatibilità del suddetto contributo con alcuni principi fondamentali del nostro ordinamento tra cui quello di capacità contributiva.

Essa, quindi, offre lo spunto per soffermarsi sul predetto principio e sulla sua estensione anche ai soggetti che migrano in Italia.

Pertanto, prima di addentrarsi nella decisione giurisprudenziale in analisi, diventa doverosa qualche riflessione preliminare sull'applicabilità del principio di capacità contributiva ai soggetti che migrano in Italia.

2) Migranti e capacità contributiva.

La Costituzione italiana prevede un nucleo di diritti e doveri, i quali secondo risalente giurisprudenza, possono essere riferiti anche a soggetti non cittadini italiani.

In particolare, la Corte Costituzionale sent. n. 172 del 1999¹, ha evidenziato l'esistenza di una "comunità

1 In *Giur. Cost.*, 1999, p. 1703.

di diritti e doveri", la quale, "più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto", "accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove parlando, di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto dal legame stretto di cittadinanza".

La Corte Costituzionale, e ancor prima di essa il Legislatore Costituente, sembra voler affermare una sorta di sistema improntato al *do ut des*, ovvero ad un principio di corrispondenza fra diritti e doveri in base al quale l'attribuzione di un nucleo di doveri comporta, altresì, quello dei diritti e viceversa.

Tra questo nucleo di doveri è individuabile anche quello di concorrere alle spese pubbliche e, non in maniera arbitraria e ingiustificata, ma secondo la propria capacità contributiva. È questo quanto discende dall'art. 53 della Costituzione, il cui primo comma prevede che "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva".

Con questa formulazione l'assemblea costituente "pur non nominandoli", intendeva usare una locuzione in grado di ricomprendere tra i soggetti passivi dei tributi anche gli stranieri. Ruini propose, quindi, di adottare una formulazione sintetica, più adatta ai testi costituzionali: "non è necessario entrare in locuzioni vaghe: basta dire che "tutti devono concorrere". Quel "tutti" riguarda anche gli stranieri".

La proposta di Ruini, formulata nella seduta dell'Assemblea del 23 maggio 1947, divenne articolato costituzionale².

2 Approfondimenti ulteriori in MOSCHETTI F., *Capacità contributiva*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, 2; FALSITTA G., *Storia veridica*, in

Il principio in esame costituisce espressione di una regola fondamentale che presiede la ripartizione dei tributi tra i consociati³.

Visto come criterio di riparto dei carichi pubblici, il principio ha un doppio volto: da un lato vincola il legislatore a riportare il presupposto oggettivo dei tributi all'attitudine dei singoli e, dall'altro, vincola questi a contribuire alle spese pubbliche in ragione, proprio, della loro attitudine personale.

Il principio, se obbliga i consociati al rispetto del dovere, costituisce contemporaneamente un presidio affinché essi siano tassati solo per fatti economici espressivi di capacità contributiva: la commisurazione del carico tributario su ciascun soggetto deve essere parametrata alla sua condizione individuale, senza che su quella commisurazione possano incidere ricchezze da altri prodotte⁴.

3) Le eccezioni di illegittimità costituzionale del contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno e la decisione del Consiglio di Stato.

La questione oggetto di attenzione da parte del Consiglio di Stato, ha origine dal ricorso presentato da Inca e Cgil le

base ai "lavori preparatori", della inclusione del principio di capacità contributiva nella Costituzione, in Riv. dir. trib., 2009, I, 97 ss.

3 Per la Corte costituzionale - con argomento criticato in dottrina - il suo ambito applicativo, però, deve essere limitato alle sole imposte, con esclusione, quindi, dei tributi c.d. commutativi (posizione ripetuta fin dalla sent. 2.4.1964, n. 30, in *Giur. cost.*, 1964, 250. Cfr. MAFFEZZONI F., *Imposta*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 441 ss., specie 463).

4 (C. cost., 15.7.1976, n. 179. In dottrina, cfr. MOSCHETTI F., *Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità*, in *Diritto tributario e Corte costituzionale*, a cura di Perrone L.-Berliri, C., Napoli, 2006, 45 ss.).

quali chiedevano l'annullamento del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, adottato di concerto con il Ministero dell'interno, del 6 ottobre 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011, concernente contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno.

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

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

A sua volta l'art. 14-bis istituisce e disciplina il c.d. Fondo rimpatri stabilendo che: *"1. 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”.

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

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

I ricorrenti dopo aver premesso che la legge 15 luglio 2009 n. 94, modificando il T.U. n. 286 del 1988, ha introdotto nell'art. 5 del predetto Testo unico il comma 2-ter che prevede il pagamento di un contributo per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno che lo straniero è tenuto a versare all'atto della presentazione dell'istanza anche in aggiunta agli altri contributi già previsti, indicando il minimo di 80 euro ed il massimo di 200 euro per detto versamento, lamentano l'illegittimità del decreto impugnato sul presupposto della ritenuta illegittimità costituzionale della previsione normativa sotto illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-ter e 14-bis del d. lgs. n. 286 del 1998, come introdotti dall'art. 1, comma 22, lett. b) ed n), della l. n. 94 del 2009, per violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di capacità contributiva, di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (artt. 3, 53, 97 Cost.), nonché per violazione dell'art. 9 della convenzione O.I.L. n. 143 del 1975 (artt. 10, comma 2, e 117, comma 1, Cost.), contestando quindi in radice l'introduzione del contributo in questione.

Inoltre, viene eccepita l'illegittimità dell'atto impugnato nella

parte in cui ha inteso attuare anche la previsione dell'art. 14-bis del T.U. n. 286 del 1998, anch'essa introdotta dalla legge n. 94 del 2009, volta a stabilire un vincolo di destinazione per il detto contributo, distribuendolo in parte in un “fondo rimpatri”, con quota residua assegnata allo stato di previsione del Ministro dell'interno per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno.

L'imposizione del pagamento di maggiori oneri per coloro che richiedono il permesso di soggiorno, così, non solo è del tutto svincolata dalla capacità contributiva, dovendosi considerare quale imposta, ma è anche irragionevole sia perché pone a carico dei cittadini non comunitari che regolarmente soggiornano nel territorio nazionale una parte del finanziamento delle attività connesse alla repressione dell'immigrazione irregolare, che andrebbero invece poste a carico della fiscalità generale nel rispetto delle convenzioni internazionali, sia perché l'immigrato già partecipa al finanziamento degli oneri relativi all'istruttoria amministrativa delle pratiche relative ai permessi di soggiorno.

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

sui lavoratori precari e su quelli che hanno permessi per durata più breve.

Affermano, infine, che il decreto impugnato neppure rispetta la proporzione in ordine alla destinazione del contributo stabilita dalla legge, in quanto destina la quota residua del contributo non al finanziamento degli oneri di istruttoria dei permessi di soggiorno, ma a tre diverse “missioni” (ordine pubblico e sicurezza; amministrazione generale e supporto alla rappresentanza di governo e dello Stato sul territorio; immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti, con riferimento all’attuazione del regolamento sull’Accordo di integrazione previsto dall’art. 4-*bis* del D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286), violando anche i principi di ragionevolezza e buon andamento.

Il Tribunale adito in primo grado (il TAR Lazio), con pronuncia del 25 maggio 2016 n. 6095, richiamando la sentenza del 2 settembre 2015, in causa C-309/14, della Corte di giustizia dell’Unione europea, ha considerato “sproporzionato” il contributo di 200 euro per la gestione amministrativa del permesso di soggiorno dei soggiornanti di lungo periodo e tale da inficiare l’efficacia della direttiva n. 2003/109/CE.

In particolare, nella succitata pronuncia la Corte di Giustizia dell’Unione europea ha ritenuto 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, 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”.

Tale impostazione è stata successivamente confermata dal Consiglio di Stato, il quale ha confermato la sentenza del Tar Lazio, respingendo il ricorso con il cui governo aveva chiesto, non solo di reintrodurre il contributo ma anche di sospendere, in attesa del giudizio di merito, l’efficacia della sentenza del Tar, vista “*l’estrema gravità delle ripercussioni sul piano operativo e finanziario*”.

In particolare, con sentenza n. 07047 del 26/10/2016, il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittimo, sproporzionato e d’ostacolo ai diritti degli immigrati il contributo di soggiorno, richiamando ed avallando quanto già statuito dai giudici di *prime cure*.

Il Consiglio di Stato ha richiamato il percorso argomentativo seguito dalla Corte Europea, e dopo di essa dal Tar Lazio, che si fonda sul principio comunitario del c.d. effetto utile.

Esso nella specie si concreta nell’esigenza di non creare ostacoli al conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo conferito dalla direttiva. Se questo è vero, è evidente che “*detto effetto utile sarebbe compromesso anche dalla fissazione di un contributo eccessivo nei confronti di coloro che richiedono il rilascio di permessi di soggiorno più brevi, dato che il conseguimento di questi ultimi costituisce il presupposto logico e giuridico per il conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo (che richiede almeno cinque anni di soggiorno legale e ininterrotto)*”.

Occorre dare merito al Consiglio di Stato di aver compiuto un passo ulteriore, considerando sproporzionati anche i contributi richiesti per le altre tipologie di visto, sul presupposto che per poter ottenere il visto per soggiornanti di lungo periodo è necessario il possesso

di almeno 5 anni di soggiorno regolare sul territorio. La previsione di contributi troppo elevati (rispetto a quanto richiesto per un normale cittadino per ottenere la documentazione di identità) per il rilascio e rinnovo di permessi di breve durata è tale da introdurre importanti ostacoli alla maturazione dei 5 anni necessari per poter beneficiare delle prerogative assicurate dalla direttiva n. 2003/109/CE.

In ultimo, si evidenzia che con la nota prot. 43699 del 26 ottobre 2016 il Ministero dell'Interno ha preso atto della pronuncia e ha chiarito che *“gli stranieri interessati al rilascio ed al rinnovo del permesso di Soggiorno non dovranno assolvere al pagamento degli importi previsti dall'articolo 5, comma 2 ter, del TUI fermo restando l'obbligo del versamento relativo al costo del pse così che tutte le istanze comprese quelle giacenti in fase istruttoria o in attesa di consegna del titolo dovranno essere portate a compimento prive del citato contributo”*.

4) Conclusioni.

Sebbene non evidenziato dalla sentenza che si annota (né tantomeno quella a conclusione del giudizio di primo grado), la quale non si addentra nelle eccezioni di legittimità costituzionale delle organizzazioni ricorrenti, soffermandosi solo sul *decisum* della Corte di Giustizia adita in via pregiudiziale dal giudice di *prime cure*, occorre dar merito a quanto rilevato dalle ricorrenti già nel primo atto difensivo.

In particolare, è evidente che poiché il contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno è stato fissato sulla base della durata dei permessi di soggiorno, esso risulta del tutto sganciato, in maniera ingiustificata, dalla capacità contributiva dei richiedenti.

A tal riguardo è bene evidenziare che il predetto contributo è di “indole

tributaria”, e, pertanto, esso deve essere conforme all'art. 53 della Costituzione, norma, che come innanzi precisato si applica senza dubbio anche agli stranieri.

Appare evidente, invece, che essendo il contributo imposto sulla base della richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno, questo di per se non definisce alcun sintomo di ricchezza.

Inoltre il contributo è un prelievo tributario, illegittimo e discriminatorio, in quanto colpisce esclusivamente gli stranieri regolarmente soggiornanti, imputando loro i costi di attività che sono a vantaggio dell'intera collettività.

Infatti il gettito derivante da questo contributo confluisce per il 50% nel *“Fondo rimpatri”* (come stabilito dall'art. 14-bis del Testo Unico). Ma questo Fondo non giova sicuramente allo straniero che chiede il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, in quanto potrebbe restare in Italia a tempo indeterminato.

Inoltre, in questo modo gli stranieri regolari contribuiscono in misura differente dagli altri cittadini alle spese di rimpatrio, spese sostenute non nell'interesse degli stranieri, ma dell'intera collettività e quindi a carico della fiscalità generale.

I costi dell'immigrazione irregolare pertanto vengono addebitati in misura significativa proprio a coloro che si impegnano e si sforzano per rimanere nella regolarità.