

N. R.G. 73/2020



IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCO

Sez. I – Giudice dott. Carlo Boerci

ha pronunciato *ex art. 702-ter c.p.c.* la seguente

ORDINANZA

Nel procedimento *ex art. 28 d.lgs. 150/2011* promosso da:





tutti con il patrocinio degli avv.ti Alberto Guariso,
Livio Neri e Susanna Pelzel ed elezione di domicilio presso il loro studio in Viale
Regina Margherita 30, Milano

-ricorrenti-

contro

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (C.F. 80415740580), con il
patrocinio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato ed elezione di domicilio la
stessa in Via Freguglia 1, Milano

-resistente-





RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Oggetto del ricorso

I ricorrenti agiscono in giudizio contro il Ministero dell'Economia e delle Finanze, avvalendosi dell'azione speciale prevista dagli artt. 28 d.lgs. 150/2011 e 44 d.lgs. 286/1998, per far accertare una forma di discriminazione che avrebbero subito. Lamentano, infatti, che a partire dall'anno 2011 l'Amministrazione aveva determinato l'importo del contributo per la richiesta di rinnovo o rilascio del permesso di soggiorno in misura sproporzionata ed incompatibile con il diritto dell'Unione europea, come sancito da una recente pronuncia della Corte di Giustizia. Pertanto chiedono di ottenere la restituzione di quanto avrebbero pagato indebitamente tra il 2012 e il 2017.

Il M.E.F., dal canto suo, contesta la pretesa dei ricorrenti e comunque evidenzia che nel marzo del 2019 il Ministero dell'Interno ha emanato la circolare n. 44790 con cui sono state illustrate le modalità per ottenere la restituzione dell'importo versato in eccesso.

2.- Premessa in diritto

Dal punto di vista legislativo, il contributo per la richiesta di permesso di soggiorno è disciplinato dal Testo Unico dell'Immigrazione, di cui al d.lgs. n. 286/1998. Con la L. 94/2009 è stato introdotto il comma 2-ter dell'art. 5, che prevede che: *“la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato tra un minimo di € 80 e un massimo di € 200 con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'interno (...)”*, il cui gettito avrebbe dovuto alimentare un *“Fondo rimpatri”* disciplinato dall'art. 14 bis. In attuazione delle disposizioni legislative è stato emesso il D.M. 6/10/2011, dove sono state determinate le misure dei contributi: € 80,00 per i permessi di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari ad un anno; € 100,00 per i permessi di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni; € 200,00 per i permessi di lungo periodo.

Con la sentenza n. 309 del 2/9/2015 la Corte di Giustizia U.E. ha decretato l'incompatibilità della predetta normativa nazionale con la direttiva 2003/109/CE, definendo il contributo *“sproporzionato rispetto alle finalità perseguite dalla direttiva ed atto a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da quest'ultima”*. Pertanto, in ossequio all'interpretazione della C.G.U.E., il Giudice amministrativo italiano, con la sentenza n. 6095/2016 del TAR Lazio poi confermata dal Consiglio di Stato, ha disapplicato il D.M. del M.E.F. del 2011 nella parte in cui fissava gli importi dei contributi.

Così il Ministero ha dovuto intervenire e con il D.M. del 5/5/2017 ha provveduto a rideterminare la misura dei contributi, dimezzandoli. Tuttavia il nuovo decreto non ha previsto alcuna disposizione per chi, come i ricorrenti, aveva versato il contributo nel





periodo di vigenza del D.M. 6/10/2011. Da qui l'interesse alla presentazione dell'odierno ricorso.

3.- Sulla giurisdizione del Giudice ordinario

L'Avvocatura dello Stato ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per difetto assoluto di giurisdizione. Evidenza che il Consiglio di Stato, nell'annullare il D.M. del 2011, ha riconosciuto alle Pubbliche Amministrazioni coinvolte la competenza *"nel rinnovato esercizio della loro discrezionalità a stabilire, secondo i principi dettati dal diritto nazionale ed euro unitario e in sintonia con le competenti istituzioni europee (anche al fine di scongiurare ulteriori procedure di infrazione da parte della Commissione) an, quando e quomodo degli eventuali rimborsi agli interessati per le somme versate in eccedenza rispetto al dovuto"* (Consiglio di Stato sez. III, 26/10/2016, n. 4487). Pertanto, l'Autorità giudiziaria non potrebbe in alcun modo sostituirsi all'Amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni, in quanto si tratterebbe di un'ingerenza nella sfera di un altro potere dello Stato.

L'eccezione non è fondata. Si ricorda che i ricorrenti si sono avvalsi dell'azione civile contro la discriminazione prevista dall'art. 44 T.U. Immigrazione e dall'art. 28 d.lgs. 150/2011. Tali disposizioni attribuiscono la competenza giurisdizionale al Tribunale ordinario in tutti i casi in cui venga domandata la cessazione di un comportamento discriminatorio tenuto da chiunque, compresa la Pubblica Amministrazione. In particolare, l'art. 28 comma 5 prevede che il giudice possa *"ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti"*.

Come chiarito dalla più attenta giurisprudenza (cfr. tra le ultime Tribunale Ferrara, 30/04/2020), le norme citate stabiliscono la giurisdizione del giudice ordinario in tutti i casi di discriminazione, compresa quella realizzata attraverso l'attività amministrativa ed allorché la posizione giuridica tutelata sia qualificabile come interesse legittimo, ma non si limitano a questo. In aggiunta, la legge attribuisce addirittura al giudice un *"potere di invasione"* (cfr. Trib. Ferrara cit.) nella sfera dell'Amministrazione, consistente nel potere di imporre i provvedimenti da adottare per rimuovere gli effetti discriminatori.

Per le medesime ragioni, va rigettata anche la tesi secondo cui la giurisdizione spetterebbe al giudice tributario. La tesi è viziata da un equivoco nell'individuazione di quale sia l'oggetto di questa causa: invero, nel ricorso la domanda restitutoria costituisce semplicemente la modalità indicata dai ricorrenti – tra le tante astrattamente possibili – per rimuovere gli effetti della discriminazione, fermo restando che l'azione esercitata resta pur sempre quella prevista dall'art. 28 d.lgs. 150/2011. La questione è correttamente inquadrata dalla Corte d'Appello di Brescia nel precedente citato dalla difesa dei ricorrenti, relativo





ad un caso perfettamente analogo al nostro, in cui è stata stata correttamente rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione in favore del giudice tributario, sulla base dell'esegesi normativa sopra delineata (cfr. Corte appello Brescia sez. III, 31/07/2020, n.783).

4.- Sull'interesse ad agire

Come detto, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4487/2016, il Ministero dell'Interno con la circolare n. 44790 del 19/3/2019 ha riconosciuto e disciplinato il diritto al rimborso del contributo *de quo* versato in eccesso dagli stranieri nel periodo tra l'1/1/2012 e l'8/6/2017. Pertanto, a detta del M.E.F., i ricorrenti potrebbero semplicemente rivolgersi agli uffici competenti per ottenere quanto richiesto e non avrebbero alcun interesse a rivolgersi all'Autorità giudiziaria, essendo venuta meno la condotta discriminatoria ed i relativi effetti.

L'eccezione non coglie nel segno, perché la circolare del MEF permette il rimborso solamente a chi abbia presentato istanza di rimborso nel periodo compreso tra il 5/5/2017 (data di entrata in vigore del D.M.) ed il 31/12/2018. È evidente che la norma non può soddisfare il diritto dei ricorrenti, dato che non si prevede alcuna procedura di rimborso utilizzabile oggi: paradossalmente con la circolare viene riconosciuta per la prima volta (nel marzo 2019) una procedura di rimborso, ma prevedendo retroattivamente un termine finale per presentare istanza già scaduto nel 2018 (quando, peraltro, non vi era una chiara via per richiedere il rimborso in via amministrativa). L'impossibilità per i ricorrenti di ottenere oggi il rimborso direttamente dalle Pubbliche Amministrazioni competenti, in relazione alle somme versate nel periodo tra gennaio 2012 e maggio 2017, fonda anche il loro interesse ad agire.

5.- Sulla legittimazione passiva

Infine, il M.E.F. eccepisce la propria carenza di legittimazione passiva, sostenendo che la domanda avrebbe dovuto essere rivolta contro il Ministero dell'Interno. Tuttavia, anche tale eccezione non è fondata.

Infatti, come giustamente osservato dai ricorrenti all'udienza del 1/10/2020, il decreto ministeriale del 2011, che fissava gli importi dei contributi da pagare, prevedeva che tale pagamento fosse eseguito a favore del Ministero dell'Economia; solo successivamente tali somme sarebbero state riassegnate al Ministero dell'Interno e solo previa emanazione di un apposito decreto, di cui però, non si offre alcuna prova. Peraltro, non risulta sia stato istituito un apposito capitolo di spesa nel bilancio del Ministero dell'Interno per disporre il rimborso di quanto richiesto, ai sensi dell'art. 68 DM 29/5/2007 (cfr. doc. depositato in udienza dai ricorrenti), come invece è stato fatto per il rimborso istituito dalla circolare del





2019.

6.- Nel merito

Nel merito, il ricorso merita accoglimento. Si è dato conto nelle premesse di come sia già stata autorevolmente accertata dalla Corte di Giustizia e dal Consiglio di Stato la natura discriminatoria dei contributi pagati in eccesso dai ricorrenti.

In questa sede, dunque, si tratta solo di decidere quale sia il provvedimento più idoneo per rimuovere gli effetti discriminatori. La richiesta dei ricorrenti appare del tutto congrua a questi fini: infatti, essi chiedono unicamente il rimborso delle differenze tra le somme versate e quelle stabilite dopo la modifica introdotta dal D.M. del 2017, nulla di più (le contestazioni sollevate dal MEF sul punto sono probabilmente frutto di un equivoco).

All'accoglimento del ricorso consegue la condanna della parte resistente a rifondere le spese legali, liquidate in 3000,00 Euro per compensi, oltre spese generali 15% ed accessori di legge.

PER QUESTI MOTIVI

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così dispone:

- 1) **ACCERTA** la discriminazione attuata nei confronti dei ricorrenti da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, come meglio descritta in motivazione;
- 2) **CONDANNA** il Ministero dell'Economia e delle Finanze, al fine di rimuovere gli effetti discriminatori, a pagare ai ricorrenti le seguenti somme:





3) **CONDANNA** il Ministero dell'Economia e delle Finanze alla rifusione delle spese legali, da pagare direttamente ai difensori antistatari avv.ti GUARISO, NERI e PELZEL, liquidate in euro 237,00 per anticipazioni e euro 3000,00 per compensi, oltre spese generali 15% ed accessori legge.

Lecco, 8 ottobre 2020

Il Giudice
dott. Carlo Boerci

