

N. R.G. 2016/3169



**TRIBUNALE ORDINARIO DI PERUGIA**

**SECONDA SEZIONE CIVILE**

Nel procedimento sommario di cognizione iscritto al n. **3169/2016** r.g.

promosso da

con il patrocinio dell'avv. VITTORIO ANGIOLINI, dell'avv. LUCA SANTINI e dell'avv. FRANCESCO LAURIA ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultimo in Perugia via Cesare Caporali n. 39

**RICORRENTI**

contro

**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, MINISTERO DELL'INTERNO e PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore, ope legis* patrocinati dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato di Perugia e domiciliati presso i suoi uffici in Perugia via degli Uffici 14

**RESISTENTI**

Il giudice Gaia Muscato,

sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 05/04/2017, ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

Con ricorso ex art. 702 bis c.p.c. depositato il 9.5.2016,

esponevano:

- che in data 10.11.2013 aveva presentato alla Questura di Perugia istanza per il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato (di validità biennale) ed aveva versato a tal fine sul conto corrente del Ministero dell'economia e delle finanze il contributo di € 100,00 previsto dall'art. 5 comma 2 ter d.lgs. 286/1998 e dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6.10.2011;
- che il medesimo in data 9.11.2015, in relazione all'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per il periodo di un anno, aveva versato al predetto Ministero l'ulteriore somma di € 80,00, sempre a titolo di contributo ed in forza delle medesime norme sopra richiamate;
- che, analogamente, aveva versato il contributo di € 100,00 per il rilascio del permesso di soggiorno di validità biennale richiesto con istanza presentata alla questura di Perugia il 10.11.2013;
- che la medesima aveva versato anche l'ulteriore contributo di € 80,00 per il rinnovo del permesso di soggiorno per il periodo di un anno;
- che l'art. 5 comma 2 ter d.lgs. 286/1998 e il d.m. 6.10.2011 che prevedevano i detti contributi contrastavano con la direttiva comunitaria n. 109/2003, secondo quanto dichiarato dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea con sentenza del 2.9.2015 nella causa numero C-309/14;



- che pertanto le predette norme dovevano essere disapplicate dal giudice italiano, sicché veniva meno il titolo giustificativo dei versamenti effettuati da essi ricorrenti.

Chiedevano pertanto, ai sensi dell'art. 2033 c.c., la restituzione delle somme di € 100,00 e di € 80,00 (quest'ultima con gli interessi, rinvenendo la mala fede delle pubbliche amministrazioni nel non essersi adeguate alla citata sentenza della Corte di giustizia).

Infine chiedevano l'accertamento del diritto *“a veder disapplicate e considerate comunque inefficaci nei loro confronti, anche per il futuro, le disposizioni di cui all'art. 5, comma 2-ter d.lgs. 286/1998 nel testo oggi vigente e di cui al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6.10.2011 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 31.12.2011, in relazione al rilascio, rinnovo, aggiornamento o duplicato del proprio permesso di soggiorno UE-slp”*.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri si costituivano in giudizio eccependo preliminarmente: 1) l'incompetenza territoriale del tribunale di Perugia, in favore del tribunale di Roma, quale ufficio giudiziario competente a conoscere della domanda di risarcimento del danno da illecito normativo; 2) il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero delle finanze, nell'ipotesi di qualificazione della domanda come azione di ripetizione di indebito.

Nel merito contestavano che vi fosse contrasto tra la normativa interna in materia di contributi per il rilascio di permessi di soggiorno “ordinari” (ossia non di lungo periodo) e la direttiva comunitaria n. 109/2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; deducevano in particolare che la pronuncia della CGUE del 2.9.2015 doveva intendersi riferita unicamente al permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, sicché non assumeva rilievo nella fattispecie in esame, evidentemente relativa al versamento di contributi per il rilascio di permessi di soggiorno diversi da quelli di lungo periodo.

Chiedevano, quindi, il rigetto delle domande ed, in subordine, chiedevano al tribunale di rideterminare il contributo, stabilendone una misura congrua e rispettosa della normativa comunitaria, limitando l'accoglimento della domanda alla sola parte eccedente la misura così fissata.

\*\*\*\*\*

Preliminarmente, deve osservarsi che la domanda proposta dai ricorrenti va qualificata come azione di ripetizione di indebito, avendo i coniugi chiaramente dedotto quale *causa petendi* l'inesistenza di una causa giustificativa del pagamento e non un atto illecito dello Stato Italiano.

Invero la contrarietà della disciplina interna (l'art. 5 comma 2 ter d.lgs. 286/1998 e il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6.10.2011) alla disciplina comunitaria è allegata esclusivamente al fine di invocare la disapplicazione delle norme nazionali che fondavano la pretesa dell'amministrazione, lasciando quest'ultima priva di titolo.

Ciò posto, deve ritenersi assorbita l'eccezione di incompetenza, sollevata dalle resistenti solamente per l'ipotesi di qualificazione della domanda come azione risarcitoria (da inadempimento dello Stato legislatore).

\*\*\*\*\*



Ancora in via preliminare, va accolta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero delle Finanze.

Legittimato passivo rispetto all'azione di ripetizione d'indebito oggettivo – che è un'azione di natura restitutoria e non risarcitoria, a carattere personale – è il destinatario del pagamento, sia che questi lo abbia incassato personalmente, sia che l'incasso sia avvenuto a mezzo di rappresentante (cfr. ex multis Cass. 7871/2011).

Nel caso di specie dunque la legittimazione passiva va riconosciuta esclusivamente al Ministero dell'Interno, che è l'amministrazione beneficiaria del contributo, a nulla rilevando che la riscossione dello stesso sia avvenuta per il tramite del Ministero delle Finanze.

\*\*\*\*\*

Nei confronti del Ministero dell'Interno la domanda va accolta.

È incontrovertibile che i contributi per cui è causa sono stati versati dai ricorrenti in forza dell'art. 5 comma 2 ter d.lgs. 286/1998 e del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6.10.2011.

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 - introdotto in tale decreto legislativo dall'articolo 1, comma 22, lettera b) della legge 15 luglio 2009, n. 94 – stabilisce: “ *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 80,00 e un massimo di 200,00 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...* ” .

L'articolo 14-bis del decreto legislativo n. 286/1998 istituisce e regola il Fondo nei termini che segue: “ *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. 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* ” .

Infine il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6.10.2011 – adottato a norma dei citati 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 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* ” .

I ricorrenti predicano l'illegittimità di tali norme in quanto contrastanti con la direttiva comunitaria 109/2003 relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, così come interpretata dalla sentenza della CGUE del 2.9.2015, resa nella causa C-309/14.



La Corte di Giustizia è stata infatti già chiamata a fornire, in via pregiudiziale, l'interpretazione della citata direttiva e ad accertare se i principi in essa fissati *“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.”

Esaminando tale questione la Corte europea ha argomentato come segue:

- ha osservato che dai considerando 4, 6 e 12 della direttiva 2003/109, emerge che l'obiettivo principale di quest'ultima è l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri;
- ha rilevato che, per come già affermato da essa Corte, 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, C508/10, EU:C:2012:243, punto 64);
- ha precisato che il potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva 2003/109 a tale riguardo non è illimitato, in quanto essi non possono 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, C508/10, EU:C:2012:243, punto 65);
- ha affermato che 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, C508/10, EU:C:2012:243, punto 69).

All'esito di tale ragionamento la Corte di giustizia – dopo aver dato atto che l'importo del contributo previsto dalla normativa italiana ammonta a € 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 € 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 € 200 per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo – ha concluso 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”*.

Deve a questo punto ricordarsi che l'interpretazione del diritto comunitario adottata dalla Corte di giustizia ha efficacia *ultra partes*, sicché alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziali che emesse in sede di verifica della validità di una disposizione, va attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che esse creino *ex novo* norme comunitarie, bensì in quanto ne



indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia *erga omnes* nell'ambito della Comunità (cfr. Cass. 5381/2017; 22577/2012).

L'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia risulta dunque vincolante per il giudice nazionale, il quale – preso atto dell'accertata incompatibilità con la disciplina comunitaria – è tenuto a disapplicare la norma interna.

Quanto alla portata della citata pronuncia della Corte di giustizia deve escludersi che essa possa essere limitata al contributo stabilito per il rilascio dei permessi di soggiorno di lungo periodo, con esclusione dei contributi stabiliti per le altre tipologie di permesso di soggiorno.

Ed infatti, come autorevolmente osservato dal Consiglio di Stato (sentenza n. 4487/2016), il giudice europeo ha valutato i contributi previsti dal d.m. n. 57613 del 6.10.2011 in modo unitario e complessivo e ciò sulla base di un ragionamento di ordine logico-sistematico, fondato sulla considerazione che i contributi richiesti per i soggiorni di breve durata sono inscindibilmente legati alla concessione dei permessi UE per soggiornanti di lungo periodo: ed infatti i soggiorni di breve periodo risultano necessari al fine di maturare il quinquennio di legale permanenza nel territorio italiano che costituisce presupposto per il riconoscimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo (art. 4 direttiva 2003/109/CE).

Si è così osservato che *“Se fosse vero che solo il segmento finale di tale percorso e, cioè, quello esclusivamente concernente la procedura – e il contributo – per l'ottenimento del permesso UE per i soggiornanti di lungo periodo debba essere oggetto di normazione eurounitaria e di interpretazione da parte della Corte di Giustizia, ogni singolo Stato potrebbe introdurre una normativa sui permessi di più breve soggiorno tanto restrittiva da rendere sostanzialmente impossibile o eccessivamente oneroso per gli stranieri la legale permanenza nel loro territorio per i cinque anni necessari a stabilizzare la loro posizione all'interno dell'Unione europea e a consentirne l'inserimento nel tessuto socioeconomico. 12.3. In questo modo la libertà di stabilimento, che pure la direttiva n. 2003/109/CE mira a proteggere, diverrebbe puramente teorica finendo di fatto per essere vanificata, perché – mediante l'introduzione di una legislazione nazionale relativa ai permessi di più breve durata, sostanzialmente penalizzante o addirittura proibitiva, già solo a livello economico, per la stabile permanenza degli stranieri nel territorio nazionale – l'obiettivo di conseguire i permessi di lunga durata sarebbe un traguardo irraggiungibile e illusorio per molti di essi, per quanto in possesso di tutti i requisiti previsti dalla normativa eurounitaria, con evidente elusione delle finalità perseguite dalla stessa direttiva n. 2003/109/CE”* (Consiglio di Stato n. 4487/2016).

Deve dunque conclusivamente ritenersi che la Corte europea abbia censurato nel suo complesso la normativa italiana in tema di contributi per i permessi di soggiorno degli stranieri, sicché in definitiva 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 i permessi di soggiorno da un minimo di € 80,00 ad un massimo di € 200,00 – dovrà essere integralmente disapplicata, anche con riferimento ai contributi per permessi di soggiorno di breve periodo.

Dalla disapplicazione della fonte normativa consegue il venir meno del titolo della pretesa della pubblica amministrazione, la quale va pertanto condannata alla restituzione di quanto indebitamente ricevuto.

A tal proposito si osserva che la restituzione dovrà avvenire per l'intero ammontare dei contributi versati (€ 180,00 da parte di \_\_\_\_\_ ed € 180,00 da parte di \_\_\_\_\_), non potendo il tribunale sostituirsi alla pubblica amministrazione nell'esercizio dell'attività discrezionale di





rideterminazione dell'importo di detti contributi in una misura che sia rispettosa del principio di proporzionalità e non costituisca ostacolo all'esercizio dei diritti riconosciuti dalla direttiva n. 2003/109/CE.

Su tali somme sono dovuti gli interessi dal giorno della domanda (9.5.2016) e non dal giorno dei pagamenti.

Non può infatti trovare accoglimento la tesi dell'esistenza di uno stato di mala fede dell'amministrazione – prospettata dai coniugi limitatamente all'indebita riscossione dei contributi per il rinnovo annuale del permesso di soggiorno – per essere il Ministero dell'Interno pienamente consapevole dell'illegittimità delle disposizioni normative che stava applicando.

Va infatti considerato che la buona fede dell'*accipiens* sussiste anche in presenza di dubbio circa la debenza della somma corrisposta e che nel caso di specie un siffatto dubbio residuava in capo all'amministrazione anche dopo la pronuncia della Corte di giustizia, sulla scorta dell'interpretazione restrittiva che di essa era stata fornita.

Va invece rigettata la domanda di accertamento dell'inesistenza di un obbligo di versare il detto contributo anche in eventuali circostanze future.

Invero la domanda di accertamento negativo del debito può essere proposta con riferimento a situazioni concrete di effettiva incertezza procurata dalla controparte e non in relazione a ipotesi del tutto astratte ed eventuali, difettando in quest'ultimo caso il requisito dell'interesse ad agire.

In applicazione del principio di soccombenza, il Ministero dell'Interno va condannato al pagamento delle spese di lite, nella misura liquidata in dispositivo sulla base dei parametri stabiliti dal d.m. 55/2014 per lo scaglione relativo alle controversie di valore fino a € 1.100,00.

Appare giustificata la compensazione delle spese di lite tra le restanti parti del giudizio.

**p.q.m.**

- condanna il Ministero dell'Interno a restituire a la somma di € 180,00 oltre interessi dalla data della domanda;
- condanna il Ministero dell'Interno a restituire a la somma di € 180,00 oltre interessi dalla data della domanda;
- rigetta la domanda nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero delle Finanze;
- condanna il Ministero dell'Interno al pagamento, in favore dei ricorrenti, delle spese di lite che liquida in € 286,00 per spese ed € 700,00 per compenso professionale, oltre rimborso spese generali al 15%, i.v.a. e c.p.a. come per legge;
- compensa le spese di lite tra le restanti parti.

Si comunichi.

Perugia, 11 giugno 2017

Il giudice  
Gaia Muscato

