

Sentenza n. 4564/2018 pubbl. il 22/10/2018

RG n. 3618/2016

Repert. n. 3053/2018 del 22/10/2018

N. R.G. 3618/2016



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE D'APPELLO DI MILANO  
Sezione delle Persone, della Famiglia e dei Minori

nelle persone dei Magistrati

dott. Pietro CACCIALANZA  
dott. Serena BACCOLINI  
dott. Maria Grazia DOMANICO

Presidente  
Consigliere rel. est.  
Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa iscritta al n. 3618/2016 R.G. promossa \_

da

**Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri** rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato di Milano ed elett.te dom.ti presso gli uffici di Milano via Freguglia n. 1

**APPELLANTI**

contro

tutti assistiti e difesa dall'avv. Livio Neri e dell'Avv. Alberto Guariso ed elettivamente domiciliati in Milano, Viale Regina Margherita n. 30 presso lo studio dei difensori come da procure in calce alla comparsa di costituzione

**APPELLATI**

**OGGETTO:** Appello avverso ordinanza ex art. 702 bis cpc e 44 d. lgs. n. 286/98 e ss. modificazioni emessa dal Tribunale di Milano in data 8/7/2016 con correzione errore materiale in data 8/9/2016 ( procedimento n. 6342/2016 R.G. Tribunale di Milano )

**CONCLUSIONI DELLE PARTI**

**per parte appellante:** *"Voglia l'ecc.ma Corte respinta ogni contraria istanza in riforma dell'ordinanza del Tribunale di Milano sezione 1^ civile dott.ssa Flmanini 8 luglio 2016 nel*

pagina 1 di 14



*procedimento n. 6342/2016 R.G. : 1. In via preliminare dichiarare l'incompetenza del tribunale di Roma; 2. Nel merito rigettare per intero tutte le domande dei ricorrenti in quanto infondate e non provate in fatto e in diritto; 3. In subordine, rigettare le domande dei ricorrenti per la parte eccedente la differenza tra l'importo pagato a titolo di contributo per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e l'importo di euro 116. Con rifusione delle spese processuali".*

all'udienza di precisazione delle conclusioni parte appellante ha precisato:

**per parte appellata:** " 1. Accertare e dichiarare la discriminazione posta in essere dalle amministrazioni convenute ( congiuntamente considerate ovvero dall'una o l'altra Amministrazione o disgiuntamente considerata in relazione alle diverse prospettazioni di cui in ricorso ) nell'aver determinato – mediante il D.M. del Ministero dell'Economia e delle Finanze 6.10.11 pubblicato sulla G.U. n. 334 del 31.12.2011 ai sensi dell'art. 5 comma 2 ter T.U. Imm. – l'importo a carico dei cittadini stranieri per la richiesta di rinnovo o rilascio del permesso di soggiorno e del permesso di soggiorno a lungo periodo in misura sproporzionata rispetto all'importo che è tenuto a versare il cittadino e quando sarebbe stato pagato qualora la tassa di cui sopra fosse stata determinata in misura proporzionata e comunque conforme ai criteri fissati dalla citata sentenza CGUE 2.9.15 per documenti di analoga natura e comunque in misura incompatibile con il diritto comunitario ai sensi della sentenza CGUE 2.9.15.2. Condannare le amministrazioni convenute ( congiuntamente considerate ovvero dall'una o l'altra Amministrazione o disgiuntamente considerate in relazione alle diverse prospettazioni di cui in ricorso ) a risarcire ai ricorrenti il danno conseguente alle discriminazioni di cui sopra pagando agli stessi la differenza tra quanto pagato e quando sarebbe stato pagato qualora la tassa di cui sopra fosse stata determinata in misura proporzionata e comunque conforme ai criteri fissati dalla citata sentenza CGUE 2.9.15, misura da indicarsi in misura non superiore a euro 15,00 per ogni richiesta; e per tanto le seguenti somme: - al signor \_\_\_\_\_ euro 148,80; al signor \_\_\_\_\_ ed euro 148,84; alla signora \_\_\_\_\_ euro 248,84; alla sig.ra \_\_\_\_\_ euro 248,84; alla signora \_\_\_\_\_ 5 euro 248,84; alla signora \_\_\_\_\_ euro 174,42. Con vittoria di spese diritti e onorari di causa da distrarsi in favore dei procuratori antistatali ivi compreso il rimborso del contributo unificato. In via istruttoria e senza inversione dell'onere della prova si chiede in caso di contestazione acquisire l'estratto dei versamenti effettuati dai ricorrenti sul conto corrente postale n. 67422402 intestato al Ministero dell'Economia e della Finanza – Dipartimento del Tesoro con causale importo per il rilascio del permesso di soggiorno elettronico".

### MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con ricorso ex art. 44 del d.lgs. n. 286/1998 e 28 d. lgs. n. 150/2011

\_\_\_\_\_ tutti cittadini stranieri di Stati non membri dell'Unione Europea, hanno convenuto in giudizio innanzi al Tribunale di Milano il MINISTERO dell'INTERNO, il Ministero dell'ECONOMIA e delle FINANZE, la PRESIDENZA del CONSIGLIO dei MINISTRI chiedendo:



- di accertare la condotta discriminatoria posta in essere dalle Amministrazioni convenute per aver determinato l'importo dovuto dai cittadini stranieri per la richiesta di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno in misura sproporzionata rispetto a quello richiesto al cittadino italiano per documenti di analoga natura;
- di condannare le convenute amministrazioni al risarcimento danni conseguenti alla condotta discriminatoria e da quantificare in misura corrispondente alla differenza di quanto effettivamente pagato e quanto viceversa dovuto se il contributo fosse stato fissato in modo proporzionato.

A sostegno del ricorso i ricorrenti hanno dedotto:

- ✓ con l. n. 94/2009 è stato introdotto all'art.15 del Testo Unico Immigrazione il comma 2-ter, che ha disposto 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 euro 80 e un massimo di euro 200 con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento nonché le modalità di attuazione della disposizione di cui all'art. 14 bis, comma 2”*.
- ✓ l'art. 14-bis del d.lgs. n. 286/1998 ha istituito il *“Fondo rimpatri”*, prevedendo al comma 2 che *“nel fondo [...] confluiscono la metà del gettito conseguito attraverso la riscossione del contributo di cui all'art. 5, comma 2-ter [...]”*.
- ✓ l'art. 5, comma 2-ter del d.lgs. n. 286/1998 ha avuto attuazione con il D.M. del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6/10/2011, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 334 del 31/12/2011, che ha così determinato la misura del contributo:
  - a. euro 80,00 per i permessi di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno;
  - b. euro 100,00 per i permessi di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni,
  - c. euro 200,00 per i permessi di soggiorno UE soggiornanti di lungo periodo.
- ✓ con sentenza del 2/9/2015 nella causa C-309/2014, la Corte di Giustizia UE ha dichiarato 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 a una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che impone ai cittadini di Paesi terzi che richiedano il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno nello Stato considerato di pagare un contributo di importo variabile tra euro 80 e euro 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”* ( con tale sentenza la Corte di giustizia UE, investita in via pregiudiziale dal TAR del Lazio, ha dichiarato non compatibile l'art. 5 comma 2 ter e art. 14 bis T.U. Imm. con la direttiva in precedenza citata, ha ritenuto gli importi previsti dalla normativa italiana sproporzionati, ha ritenuto che l'applicazione delle disposizioni italiane creassero una situazione di discriminazione in ragione della nazionalità poiché i cittadini stranieri erano costretti a continuare a versare per il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno importi notevolmente superiori rispetto a quelli versati dai cittadini



italiani per prestazioni a contenuto analogo ( quale, ad esempio, il rilascio della carta d'identità );

- ✓ la mancata modifica del D.M. del 6/10/2011 - nonostante l'intervenuto della Corte di Giustizia UE e della conseguente pronuncia n. 6095/2016 del TAR del Lazio in data 24/6/2016 ( confermata con pronuncia n. 4487/2016 del Consiglio di Stato in data 26/10/2016 ) – costituiva motivo di discriminazione rilevante ai sensi dell'art. 44 T.U. Imm. e 28 d.lgs. n. 150/2011.

Il MINISTERO dell'INTERNO, il Ministero dell'ECONOMIA e delle FINANZE, la PRESIDENZA del CONSIGLIO dei MINISTRI, costituendosi nel giudizio di primo grado, hanno preliminarmente eccepito l'incompetenza per territorio del Giudice adito in favore del Tribunale di Roma, ritenendo che l'azione risarcitoria dovesse essere ricondotta all'ipotesi di un inadempimento dello Stato legislatore.

Nel merito, le Amministrazioni hanno concluso per l'infondatezza del ricorso ritenendo che la pronuncia della Corte di Giustizia UE dovesse intendersi come riferita solo alla disciplina di conferimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo e non ai contributi stabiliti per altre tipologie di permesso di soggiorno, che l'importo ( € 200,00 ) per il permesso di soggiorno UE - da versare solo una volta all'atto del rilascio - risultava, in realtà, essere congruo e giustificato dall'articolata attività istruttoria legata al rilascio/rinnovo dell'atto, attività che non poteva essere paragonata a quella prevista in fase di rilascio della carta di identità.

Contestavano, infine, l'assenza di profili di discriminazione atteso che la disciplina in esame era riferita a tutti cittadini stranieri.

2. Il Tribunale di Milano in data 8/7/2016 ha accertato la discriminazione prospettata dai ricorrenti e condannato le Pubbliche Amministrazioni resistenti a restituire a ..... a ..... la somma di € 245,00 ciascuno, a restituire ac' ..... la somma di € 145,00 ciascuno, alla ..... la somma di € 172,50 ( provvedimento di correzione errore materiale del 8/9/2016 ) oltre interessi dalla data del deposito del ricorso ( 13/12/2015 ) sino al soddisfo nonché al pagamento delle spese di lite.

3. Le Pubbliche Amministrazioni hanno proposto atto d'appello insistendo, in riforma dell'ordinanza impugnata, per l'incompetenza del Tribunale di Milano a favore del Tribunale di Roma e, comunque, per l'infondatezza dell'azione discriminatoria e della conseguente azione risarcitoria.

A sostegno del gravame hanno formulato i seguenti motivi:

I) la violazione dell'art. 25 cpc e falsa applicazione dell'art. 28 del d.lgs. 1/9/2011 n.150

II) la violazione della direttiva 2003/109/CE, dell'art. 5, comma 2-ter, del d.lgs. n. 286/1998 inserito con l'art. 1, comma 22, lett. b) della l. 14/7/2009 n. 94, degli artt. 1, 4, 5 e 6 della direttiva 2003/109/CE, dell'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998, errata interpretazione della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2/9/2015 nel procedimento C-309/14;

III ) la violazione della direttiva n. 2003/CE/109, dell'art. 5, comma 2-ter del d.lgs. n. 286/1998, inserito con l'art. 1, comma 22, lett. b) della l. 15/7/2009 n. 94, dell'art. 8, comma 2 della direttiva 2003/109/CE, dell'art. 9, comma 2 del d.lgs. n. 286/1998;



IV) la violazione dell'art. 9, comma 1 e dell'art. 29, comma 3, lett. b) del d.lgs. n. 286/1998, errata interpretazione della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2/12/2015 emessa nel procedimento C-309/14 con riguardo ad altri profili, violazione dell'art. 702-ter, comma 3 cpc e dell'art. 7-vicies quater del d.l. 30 gennaio 2005 n.7, convertito in l. 31/3/2005 n. 43;

V) l'erronea interpretazione del DM 4/4/2006;

VI) la violazione dell'art. 44 d.lgs. n. 286/98 e successive modificazioni in relazione all'art. 5, comma 2-ter del d.lgs. n. 286/1998, inserito con l'art. 1, comma 22, lett. b) della l. 15/7/2009 n. 94.

4. Instaurato il contraddittorio gli appellati si sono costituiti hanno concluso per il rigetto di tutti i motivi di appello e per la conferma dell'impugnata ordinanza.

5. All'udienza fissata per la precisazione delle conclusioni le Amministrazioni appellanti hanno precisato che il MINISTERO dell'ECONOMIA e delle FINANZE di concerto con il MINISTERO dell'INTERNO avevano provveduto, con il decreto 5/5/2017 ( G.U. n. 131 del 8/6/2017 ), a modificare le disposizioni interessate alla vicenda oggetto di valutazione.

Hanno affermato che gli originari importi di cui all'art. 1 DM 6/10/2011, erano stati ridotti, sulla base della discrezionalità riconosciuta allo Stato membro dalla stessa Corte di Giustizia UE di far gravare sui soggetti che ne beneficiano una parte dei costi dell'istruttoria necessaria al rilascio del permesso di soggiorno.

I nuovi importi, ad avviso dell'Amministrazioni appellanti, indicati con riferimento alla durata dei singoli permessi di soggiorno, risultavano proporzionati e non ostativi all'effetto utile che la direttiva comunitaria ha inteso raggiungere.

Parte appellante, fermo restando l'eccezione di incompetenza del Tribunale di Milano, ha provveduto a precisare le conclusioni di merito inizialmente rassegnate, nel senso di rigettare le domande degli appellati, quanto al profilo risarcitorio, nella parte eccedente la differenza tra gli importi pagati e gli importi stabiliti dall'art. 1 del decreto del 5/5/2017 ( pubblicato Gazzetta Ufficiale del 8/6/2017 n. 131 ).

Parte appellata ha insistito per il rigetto dei motivi di appello con richiesta di condanna del pagamento delle spese di lite e contributo unificato da distrarsi a favore dei difensori costituiti ex art. 93 cpc.

6. La Corte non può che procedere all'esame di tutti i motivi di appello introdotti, nonostante le diverse conclusioni rassegnate dalle Amministrazioni appellanti all'udienza di precisazione delle conclusioni.

Le originarie domande, avanzate dagli appellati e così come accolte dal Tribunale di Milano, sono tra loro connesse e non vi è stata espressa rinuncia ai motivi di gravame afferenti alla questione pregiudiziale di incompetenza mentre per l'azione risarcitoria si è richiesta l'applicazione di parametri di liquidazione contenuti in un DM, a modifica di quello del 6/10/2011, emesso dopo la pubblicazione del provvedimento impugnato.

7. Violazione dell'art. 25 cpc e falsa applicazione dell'art. 28 del d.lgs. 1 settembre 2011 n.150



Le Amministrazioni hanno ribadito in sede d'appello l'eccezione di incompetenza territoriale del Tribunale di Milano a favore della competenza del Tribunale di Roma, ritenendo dirimente la considerazione che l'obbligazione dedotta in giudizio risulterebbe riferibile ad un comportamento dello Stato-legislatore sulla base dei criteri ripetutamente accolti dalla giurisprudenza di legittimità e di merito. Nella prospettiva della stessa controparte, osservano le Amministrazioni appellanti, la domanda di risarcimento del danno deriverebbe dall'aver "lo Stato italiano, a decorrere dal 1° gennaio 2012, varato e mantenuto in vita una normativa in contrasto con il diritto dell'Unione Europea" con conseguentemente competenza del Tribunale di Roma.

La Corte, condividendo quanto osservato dal Giudice di primo grado, ritiene l'eccezione infondata poiché non tiene in debito conto che, nella fattispecie oggetto di esame, la richiesta del ristoro del danno ( patrimoniale ) non è stata proposta autonomamente ma dipende dall'azione discriminatoria.

Ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011 delle controversie in materia di discriminazione ex art. 44 T.U. Imm. "è competente il Tribunale del luogo in cui il ricorrente ha il domicilio".

L'interpretazione offerta dalla Suprema Corte ( Cass. sez. VI civ. ordinanza n. 24419/2013 ) di tale disposizione ha ben chiarito la portata inderogabile, esclusiva e funzionale di tale competenza e ciò per consentire ai soggetti, che si sentono discriminati, un più facile accesso alla giurisdizione ed una tutela effettiva.

La tesi difensiva delle Amministrazione appellanti, quindi, non solo si discosta dal chiaro intento manifestato dal legislatore ma pretende di applicare principi che la giurisprudenza di legittimità ha affermato con riguardo a situazioni in fatto diverse ( risarcimento azionato in via autonoma per inadempimento di direttive comunitarie quale " *illecito normativo* " e che nella fattispecie non è risultato possibile non avendo la direttiva comunitaria fissato importi massimi ).

Gli appellati hanno tutti domicilio a Milano e hanno chiesto tutela del diritto al risarcimento del danno patrimoniale collegandolo espressamente all'azione discriminatoria per l'intervenuta adozione di un atto ( DM 6/10/2011 ) che, nella prospettiva difensiva degli interessati, ha causato loro una lesione del diritto ( danno- evento già previsto dall'art. 44 comma 7 d.lgs. n. 286/98 e ora disciplinato dall'art. 28 comma 5 d. lgs. n. 150/2011 ) a non subire disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani per prestazioni di analogo contenuto.

8. Violazione della direttiva 2003/109/CE. Violazione dell'art. 5, comma 2-ter, del d.lgs. n. 286/1998, inserito con l'art. 1, comma 22, lett. b) della l. 14 luglio 2009 n. 94. Violazione degli artt. 1, 4, 5 e 6 della direttiva 2003/109/CE. Violazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998. Errata interpretazione della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2/9/2015 nel procedimento C-309/14.

Le Amministrazioni appellanti hanno ribadito che l'illegittimità del contributo stabilito per il rilascio delle altre tipologie di permesso di soggiorno, non disciplinate dalla direttiva 2003/109/CE, non può essere fatta derivare dall'annullamento del decreto ministeriale del 6/10/ 2011 disposto dal TAR per il Lazio con la sentenza del 24/6/2016.

Ad avviso delle Amministrazioni appellanti il Tribunale di Milano ha errato laddove:

- ✓ ha preteso di applicare la decisione della Corte di Giustizia UE non solo al permesso di soggiorno UE ma anche ad altre tipologie di permesso di soggiorno, e così riconoscendo



all'interpretazione del diritto comunitario " *adottata dalla Corte di giustizia*" efficacia ultra partes, contestando il provvedimento impugnato nella parte in cui si legge " *sicché alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziale e sia emesse in sede di verifica della validità di una disposizione, va attribuito valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che esse creino ex novo norme comunitarie, bensì in quanto ne indichino il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia erga omnes nell'ambito della Comunità ( Cass. 22577/2014 )*" e così non tenendo conto che la direttiva 2003/109/CE ha come scopo la disciplina del conferimento dello status di soggiornante di lungo periodo a favore dei cittadini di paesi terzi, legalmente soggiornanti sul territorio dello Stato membro, che si trovino nelle condizioni previste dalla direttiva in base alle condizioni stabilite dagli artt. 4 e 6 per garantire " *l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri* " ( art. 6 ) e non anche quello di favorire lo stabilimento dei cittadini di Paesi terzi nel territorio degli Stati membri;

- ✓ non ha tenuto conto che nel dispositivo della sentenza della Corte di Giustizia UE il riscontrato contrasto tra la normativa nazionale e la direttiva 2003/109/CE è stato limitato " *allo status dei cittadini paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo* " poiché sproporzionato rispetto alla finalità perseguita dalla direttiva ed atto a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da quest'ultima. La Corte di Giustizia-UE, avendo osservato che " *l'incidenza economica di un contributo siffatto può essere considerato per taluni cittadini di Paesi terzi che soddisfano le condizioni poste dalla direttiva 2003/109/CE per il rilascio o dei permessi di soggiorno previsti da quest'ultima*" ed essendosi pronunciata solo in via pregiudiziale sull'interpretazione della direttiva comunitaria, non consentiva al Tribunale di Milano di estendere i principi affermati a tutte le altre tipologie di titoli di soggiorno previste da diritto interno. L'estensione degli obblighi e dei principî di cui alla direttiva 2003/109/CE ai permessi di soggiorno di breve durata, secondo le Amministrazioni appellanti, si porrebbe dunque in contrasto con la *ratio* della stessa direttiva, così come si desume dal "Considerando" n. 4 della direttiva stessa;
- ✓ l'estensione alla misura dei contributi richiesti per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno di breve durata, sempre secondo le Amministrazioni appellanti, richiedeva una più puntuale verifica da parte del Tribunale di Milano circa la sussistenza di un contrasto delle disposizioni nazionali il diritto comunitario e ciò a prescindere dalla decisione dell'intervenuto annullamento da parte dell'AGA.

Il motivo d'appello è privo di fondamento e come tale va rigettato.

La Corte condivide l'applicazione dei principi enunciati della sentenza della Corte di Giustizia UE operata dal Tribunale di Milano ed, in linea con la giurisprudenza amministrativa ( Consiglio di Stato nella sentenza n. 4487/2016 a conferma la sentenza del TAR per il Lazio del 24/6/2016 ), ben può affermarsi che " *dalla lettura della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 2 settembre 2015, in C-309/14, emerge chiaramente che, al contrario di quanto sostengono le [appellanti], essa abbia inteso riferirsi consapevolmente e deliberatamente, per evidenti e ben motivate ragioni di ordine logico-sistematico, anche alla misura dei contributi stabiliti per il rilascio o il rinnovo dei permessi di breve durata, per quanto non contemplati dalla direttiva n. 2003/109/CE. 12.1.*



[...] se è pur corretto affermare, come sostiene l'Avvocatura Generale dello Stato nell'appello qui in esame, che la direttiva n. 2003/109/CE regoli esclusivamente i permessi UE per soggiornanti di lungo periodo, non è altrettanto corretto dedurre che il diritto eurounitario sia estraneo, ed indifferente, al percorso normativo che nel suo complesso ogni singolo Stato delinea per il conseguimento di tali permessi. 12.2. 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 territorio per 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 legislativa 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. 12.4. Quanto all'aspetto qui controverso dei contributi richiesti per il rilascio e il rinnovo dei permessi, la Corte di Giustizia ha evidenziato tale percorso ed ha censurato nel suo complesso la normativa italiana sullo straniero intenzionato a stabilizzarsi, avente tutti i requisiti previsti dalla direttiva, perché tale normativa pone una serie di ostacoli sproporzionati rispetto alle finalità perseguite dalla direttiva –l'inserimento dei lungo soggiornanti – e costituenti un ostacolo all'esercizio dei diritti che essa loro conferisce”.

Contrariamente a quanto dedotto dalle Amministrazioni appellanti la Corte rileva che, per il principio del c.d. “effetto utile”, la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva è un limite invalicabile al potere discrezionale degli Stati membri nella determinazione dei contributi anche con riferimento ai permessi di soggiorno di breve periodo: tra le condizioni per l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo vi è anche quella del soggiorno legale ed ininterrotto nel territorio del singolo Stato membro per diversi anni.

Tale condizione rende evidente che gli ostacoli frapposti al rinnovo del permesso di soggiorno di minore durata si riflettono inevitabilmente sull'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo.

Ciò appare tanto più vero proprio in ragione dei *consideranda* della direttiva n. 2003/109/CE ( n. 9, 10 e 18 ), che devono essere letti nel loro complesso, e che indicano non solo un sistema di regole procedurali per l'esame della domanda per lo status di soggiornante di lungo periodo efficace e gestibile, in base al normale carico di lavoro delle amministrazioni degli Stati membri, ma richiedono disposizioni trasparenti ed eque, così da garantire agli interessati un livello adeguato di certezza del diritto, senza ostacoli all'esercizio del diritto di soggiorno.



9. Violazione della direttiva n. 2003/CE/109. Violazione dell'art. 5, comma 2-ter del d.lgs. n. 286/1998, inserito con l'art. 1, comma 22, lett. b) della l. 15 luglio 2009 n. 94. Violazione dell'art. 8, comma 2 della direttiva 2003/109/CE. Violazione dell'art. 9, comma 2 del d.lgs. n. 286/1998. Violazione dell'art. 9, comma 1 e dell'art. 29, comma 3, lett. b) del d.lgs. n. 286/1998. Errata interpretazione della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2 settembre 2015 nel procedimento C-309/14, sotto altro profilo. Violazione dell'art. 702-ter, comma 3 c.p.c.. Violazione dell'art. 7-vicies quater del d.l. 30 gennaio 2005 n.7, convertito in l. 31 marzo 2005 n. 43.

Il complesso motivo di appello impone un'analisi delle singole censure.

*9a) La questione della frequenza del pagamento.*

Le Amministrazioni appellanti sostengono che la Corte di Giustizia UE non si sarebbe spinta ad esaminare nel dettaglio la frequenza del rinnovo dei permessi di soggiorno ( differenziata in base alle diverse tipologie previste dalla normativa nazionale ) ed il relativo pagamento della tassa e che l'incidenza economica del contributo richiesto dovrebbe essere valutata in rapporto alla durata del permesso di soggiorno.

Anche con tale censura le Amministrazioni appellanti non colgono nel segno.

Il quadro della normativa nazionale è stato puntualmente rappresentato nell'ordinanza di rinvio del TAR per il Lazio. E' pacifico che i singoli importi dei contributi riportati nella sentenza della Corte di Giustizia UE non si riferivano soltanto al rilascio dei permessi per soggiornanti di lungo periodo e che sono stati ben diversificati in base alla specifica finalità e alla singola tipologia di permesso permessi. E' altrettanto pacifico che la Corte di Giustizia UE li ha valutati unitariamente e complessivamente, secondo un ben chiaro ragionamento di ordine logico-sistematico.

Del resto, come già osservato, la frequenza del pagamento per il rilascio dei permessi è collegata ai rinnovi del permesso di soggiorno di breve durata che, come già osservato, è prodromica all'ottenimento del permesso di lunga durata.

*9b) Il contributo non sarebbe di ostacolo alla stabilizzazione poiché tra i requisiti per ottenere il permesso vi è l'avere disponibilità di adeguate risorse economiche.*

Le Amministrazioni appellanti ribadiscono che i cittadini di Paesi terzi, essendo in possesso dei requisiti per acquisire lo *status* di soggiornante di lungo periodo, per definizione sono soggetti muniti di disponibilità economiche a fronte della quale non apparirebbe eccessiva la richiesta di un contributo a carattere non ripetitivo.

La Corte non condivide il rilievo.

Il possesso di adeguate disponibilità economiche, in capo cittadini di Paesi terzi, non giustifica l'esborso di un contributo sproporzionato per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno poiché la capacità economica di ciascun soggetto deve essere valutata tenendo in considerazione il peso dell'onere sul bilancio familiare.

*9c) Il contributo per il rilascio della carta d'identità non sarebbe idoneo parametro di riferimento per valutare la dedotta sproporzionalità dovendosi invece far riferimento agli oneri legati al rilascio del passaporto.*



Le Amministrazioni sostengono che il Tribunale di Milano, nel parametrare gli oneri del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo con quelli previsti per la carta d'identità italiana, non avrebbe tenuto debitamente conto delle differenze tra i due documenti, differenze legate all'espletamento dell'attività di accertamento e che impedirebbero di raffrontare i due documenti.

La Corte condivide quanto osservato nell'ordinanza impugnata.

L'attività istruttoria per entrambi i documenti in realtà non è complessa, si risolve in adempimenti burocratici che permettono la facile reperibilità delle informazioni necessarie e non differisce (neppure le Amministrazioni appellanti sul punto hanno indicato in che cosa si differenzierebbero i procedimenti istruttori) in base alla tipologia di permesso di soggiorno.

*9d) La questione della destinazione del 50% del gettito al fondo rimpatri.*

Le Amministrazioni sostengono che la destinazione della metà del gettito del contributo al finanziamento del 'Fondo rimpatri' costituisce un'autonoma decisione dello Stato italiano di distribuire le risorse del proprio bilancio in relazione agli scopi individuati ed in base a valutazioni sovrane, non esclude che i costi sostenuti dallo Stato italiano per l'accertamento dei requisiti per l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo e per il rilascio del permesso di soggiorno possano essere pari o anche maggiori al gettito del contributo.

Invero, dalla lettura dell'art. 14-bis del d.lgs. n. 286/1998 si evince che la metà del gettito prodotto è destinata a finanziare le spese connesse al rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi rintracciati in posizione irregolare sul territorio nazionale verso i Paesi di origine o di provenienza.

Il tenore letterale della disposizione contraddice quanto osservato dalle Amministrazioni appellanti. Dirimente è l'argomentazione della sentenza della Corte di Giustizia UE al punto n. 29 e nella pronuncia del Consiglio di Stato (al par. 11.4). Si legge in tale paragrafo che " *Il successivo art. 14 – bis d. lgs. n. 286 del 1998 introdotto nel T.u. immigrazione dall'art. 1 comma 22 lett. n) della citata legge n. 94 del 2009 istituisce a sua volta nel comma 1 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 e destinata a tale Fondo nel comma 2 la metà del gettito conseguito attraverso la riscossione del contributo di cui all'art. 5 comma 2 ter nonché i contributi eventualmente disposti dall'Unione europea per le finalità del fondo medesimo, assegnando la quota residua del gettito del contributo di cui all'art. 5, comma 2 – ter, dimmanzi menzionato. 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*".

Da ciò è possibile dedurre che se la destinazione delle risorse è stabilita *ex ante*, ed è diversa dal rimborso dei costi, allora – per almeno la metà - non vi siano costi da sostenere per le attività istruttorie.

Per tali ragioni la censura non può trovare accoglimento.

10. Le Amministrazioni contestano la decisione del Giudice di primo grado laddove ha ritenuto che le Amministrazioni abbiano posto in essere una discriminazione per ragioni di nazionalità.



La discriminazione è stata ravvisata dal Tribunale di Milano in quanto per effetto della normativa introdotta con l'art. 5, comma 2-ter del d.lgs. n. 286/1998, inserito con l'art. 1, comma 22, lett. b) della l. 15/7/2009 n. 94 e con il decreto ministeriale del 6/10/2011 gli appellati, in quanto stranieri, *“per ottenere il permesso di soggiorno, sono costretti a pagare una somma notevolmente superiore a quella pagata dagli italiani per prestazioni di contenuto analogo”*.

Le Amministrazioni appellanti contestano che, anche a volere ritenere l'importo del contributo sproporzionato ed eccessivo rispetto agli scopi della direttiva 2003/109/CE, dall'applicabilità della normativa nazionale per contrasto con quella comunitaria (e quindi dall'applicabilità di un atto amministrativo illegittimo) non potrebbe, comunque, discendere la fondatezza dell'azione discriminatoria proposta in quanto le disposizioni relative al rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno attengono ad una situazione giuridica riferibile unicamente ai cittadini stranieri, il raffronto non sarebbe possibile con nessun altro tipo di titolo o documento rilasciato al cittadino italiano, non sarebbero individuabili prestazioni di contenuto analogo erogate al cittadino italiano.

La Corte rileva che anche tale rilievo critico non consente di superare la motivazione dal Giudice di prime cure che ha ricondotto l'applicazione del D.M. per cui è causa all'ipotesi di discriminazione indiretta ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 215/2003, cioè qualora si dia applicazione a *“una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone”*.

Il D.M. del 6/10/2011 ha introdotto un trattamento differenziato dei cittadini di Paesi terzi, rispetto ai cittadini italiani, per motivi di nazionalità poiché li ha costretti a pagare dei contributi di importo notevolmente superiori a quelli versati dai cittadini italiani per ottenere documenti elettronici che ben possono essere considerati di analoga natura.

Il D.M. per cui è causa, in definitiva, ha creato una situazione di svantaggiato per i cittadini extracomunitari a causa di una caratteristica che pur non essendo espressamente indicato il fattore discriminante ne risulta intimamente e inscindibilmente connesso (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 26/2/2008, n. 506/06) poiché crea un ostacolo per il conseguimento dell'effetto utile perseguito dalle disposizioni comunitarie ed in aperto contrasto con la parità di trattamento garantita anche dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

Nel nostro ordinamento la nazionalità, quale fattore di discriminazione, è prevista all'art. 43 commi 1 e 2 del d.lgs. n.286/1998 che la vieta in ogni campo della vita sociale, con una disposizione che contempla atti di qualsiasi tipo, ovvero *“ogni comportamento”* delle Pubbliche Amministrazioni o di privati che abbia *“lo scopo o l'effetto di distruggere o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in capo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”* e la nozione è stata ampliata dall'art. 2 del d.lgs. n. 215/200 che prevede che *“ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica”*

Significativo è quanto osservato dalla Corte di Giustizia UE con la sentenza del 2/9/2015 in punto non compatibilità con la direttiva 2003/109 dell'art. 5 comma 2 ter e 14 T.U. Imm. (il TAR del Lazio



quale Giudice del rinvio aveva ritenuto non sufficiente disapplicare la normativa nazionale ritenuta in contrasto con la normativa comunitaria ).

La Corte di giustizia UE ha ribadito ( in precedenza causa C-508/10 Commissione Europea contro Regno dei Paesi Bassi ) che la discrezionalità riconosciuta agli Stati membri nella determinazione degli importi da pagare in occasione del rilascio dei permessi di soggiorno deve essere esercitata nel rispetto del principio di proporzionalità al fine di non pregiudicare l'effetto utile della direttiva, finalità che è quella di consentire l'integrazione dei cittadini terzi e che non deve costituire un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti dalla direttiva stessa.

Con tale sentenza la Corte di Giustizia UE ha fatto ricorso ad un criterio universale di giustizia ( canone di proporzionalità ) che costituisce un principio generale dell'ordinamento comunitario e che impone agli Stati membri di adottare provvedimenti nei confronti del singolo idonei a garantire la realizzazione del fine indicato nelle direttive e con una valutazione che si pretende in termini di coerenza.

Come ben osservato dal Tribunale di Milano, l'accertata discriminazione in ragione della nazionalità doveva essere rimossa per poter ripristinare la parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi, regolarmente soggiornanti in Italia, e cittadini italiani.

Correttamente, quindi, con il provvedimento impugnato si è ritenuto che le somme corrisposte dagli appellati nel periodo tra il gennaio 2013 ( entrata in vigore del D.M. del 6/10/2011 ) ed il nuovo decreto del ministero dell'economia in data 5/5/2017 ( con Circolare attuativa del Ministero dell'Interno del 9/6/2017 che non interviene su quanto già pagato per titoli già rilasciati come nella fattispecie oggetto di esame ) siano state indebitamente versate poiché sorrette da normativa dichiarata illegittima per contrasto con le disposizioni comunitarie.

La violazione della direttiva, così come accertata, consente al cittadino straniero che ha pagato l'importo sproporzionato di ottenere a titolo di risarcimento danni ( danno patrimoniale ) l'importo in eccedenza versato.

La Corte, prendendo atto che la Direttiva comunitaria non fissa un importo massimo da versare, non può che condividere il criterio di liquidazione adottato dal Tribunale di Milano sulla base di un principio di equità, questione che introduce l'ultimo motivo di appello.

11. Erronea interpretazione del decreto ministeriale 4/4/2006 laddove il Giudice di primo grado ha condannato le Amministrazioni a restituire gli importi pagati per il rilascio o per il rinnovo dei permessi di soggiorno detraendo dalle somme versate gli importi corrispondenti a quelli dovuti per il rilascio del permesso di soggiorno elettronico ( punti 9-13 della sentenza del 2/9/2015 della Corte di Giustizia ).

Le Amministrazioni appellanti ritengono che il riferimento ai parametri indicati dal DM 4/4/2006 risulterebbe erroneo perché, come si evince dalla premessa del decreto, la previsione dell'onere sarebbe "a copertura dei costi per la loro produzione e per la fornitura delle infrastrutture e dei servizi per la loro personalizzazione e diffusione sull'intero territorio nazionale e delle relative attrezzature hardware e software necessarie per le relative postazioni di rilascio e controllo" e, quindi, riferita al solo costo del supporto elettronico del documento, che a norma dell'art. 7-vicies quater del d.l. 30





- a) rigetta i motivi di appello proposti dal Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per l'effetto, conferma integralmente l'ordinanza impugnata;
- b) condanna le amministrazioni appellanti al pagamento delle spese di lite del presente grado di giudizio e che liquida in € 2400,00 per compensi, oltre al rimborso delle spese generali nella misura del 15% ed oneri di legge, da distrarsi ex art. 93 cpc in favore degli avv.ti Alberto Guariso e Livio Neri.

Così deciso in Milano il 27/9/2018

Il Consigliere rel. est.  
*dott. Serena Baccolini*

Il Presidente  
*dott. Pietro Caccialanza*

