



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI LECCO

- SEZIONE PRIMA -

Nella persona del dott. Mirco Lombardi, in qualità di Giudice Unico, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile promossa con atto di citazione notificato in data 24 febbraio 2022 ed iscritta al n. 397 del Ruolo Generale Affari Contenziosi per l'anno 2022 da:

- **XXXXXXXXXXXXX**, rappresentato e difeso dal proc. dom. avv. Maria Daniela Sacchi ed elettivamente domiciliato presso e nello studio del difensore sito in Lecco, Via Cattaneo n. 42/H, giusta procura agli atti telematici

ATTORE

contro

- **Ministero dell'Interno - Prefettura di Lecco (C.F. 97149560589)**, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato ed elettivamente domiciliato in Milano, Via Freguglia n. 1, giusta delega agli atti telematici

CONVENUTO

Oggetto: Opposizione a ordinanza ingiunzione ex art. 22 L. 689/1981.

All'udienza del 21 febbraio 2023 la causa veniva trattenuta in decisione sulle seguenti

CONCLUSIONI

Per l'attore: *“Voglia l'Ill.mo Tribunale di Lecco, ogni contraria istanza, eccezione e difesa respinta, così giudicare: nel merito, in via principale, annullare o dichiarare nulla l'ordinanza-ingiunzione opposta – nonché, ove occorrendo, ogni atto presupposto, connesso o correlato del relativo procedimento sanzionatorio amministrativo – in quanto infondata, per tutti i motivi esposti negli atti di causa;*



in via istruttoria si chiede che il Tribunale di Lecco voglia ordinare all'Amministrazione resistente di esibire ogni altro documento ritenuto necessario ai fini della risoluzione della presente controversia, con riserva di meglio capitolare, documentare, produrre ed indicare testi in apposita memoria ex art. 183 VI co. c.p.c;

Con vittoria delle spese di lite, da distrarsi in favore del sottoscritto procuratore, che si dichiara a tal fine antistatario.”

Per il convenuto: “Voglia codesto Ecc.mo Tribunale adito, respinta ogni istanza contraria, così giudicare:

- *in via preliminare:*

- *dichiarare inammissibile il ricorso in riassunzione;*

- *rigettare l'istanza di sospensione per evidente genericità e carente rappresentazione dei fatti legittimanti l'invocata tutela cautelare*

nel merito:

- *respingere le domande attoree in quanto destituite di fondamento;*

Con vittoria di spese e competenze.”

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. - Con atto di citazione notificato il 24.2.2022 XXXXXXXXXXXX ha chiesto l'annullamento, previa sospensione, dell'ordinanza ingiunzione n. 40366/2021 emessa dalla Prefettura di Lecco in data 3.9.2021 per euro 12.714,30 quale rimborso ex art. 23 comma 6 D.Lgs. 142/2015 dei costi sostenuti per misure indebitamente fruite.

In particolare, l'attore ha esposto di essere cittadino nigeriano, di avere fatto ingresso in Italia nel 2017 e di avere presentato domanda di protezione internazionale – poi rigettata nel gennaio 2019 – chiedendo l'attivazione in proprio favore delle misure di accoglienza del D.Lgs. 142/2015. Dal dicembre 2017 è stato collocato presso l'Associazione Comunità Il Gabbiano Onlus a Calolziocorte e, contestualmente, si è adoperato per imparare la lingua italiana e ha frequentato corsi propedeutici all'inserimento lavorativo. Dall'ottobre 2021 ha ottenuto diversi contratti di lavoro a tempo determinato, in particolare alle dipendenze di xxxxxxxxxxxx e di xxxxxxxx, informando gli operatori dell'associazione Il Gabbiano delle proprie vicende lavorative e ottenendo i permessi di uscita anticipata e rientro posticipato che l'Associazione provvedeva a comunicare alla Prefettura.



In data 6.9.2021 all'attore sono state notificate due ordinanze: la prima, n. 40363/2021, con la quale è stata disposta la revoca delle misure di accoglienza per effetto del superamento dello stato di indigenza; la seconda, n. 40366/2021, qui opposta, per il rimborso delle somme asseritamente fruite in modo debito dal gennaio 2020 al settembre 2021. Con riferimento a quest'ultima ordinanza, l'attore ha contestato di non aver ricevuto l'avviso di avvio del procedimento ex art. 7 L. 241/1990 e che, in ogni caso, l'ingiunzione risulta essere illegittima poiché la revoca delle misure di assistenza presuppone il compimento di comportamenti scorretti da parte del beneficiario, che non sarebbero riscontrabili nel caso di specie, dato che l'xxxxxx avrebbe sempre comunicato – per il tramite dell'Associazione – le proprie occupazioni lavorative. In aggiunta, ha contestato il *quantum* ingiunto, ritenendo sproporzionata la somma indicata nell'ordinanza, che è lievitata anche in considerazione dell'inerzia della Prefettura, la quale ha atteso svariati mesi prima di procedere all'ingiunzione.

2. - Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, che ha contestato le argomentazioni dell'attore: la comunicazione ex art. 7 L. 241/1990 non era dovuta, poiché sussistevano esigenze di celerità che esentavano l'Amministrazione dal dover notiziare l'interessato; la sanzione sarebbe pienamente legittima perché deriva dal venir meno di uno dei requisiti della concessione delle misure di supporto, ossia la mancanza di mezzi idonei al sostentamento, posto che l'attore ha avuto in essere diversi rapporti di lavoro a tempo determinato. Con riferimento al *quantum*, il Ministero ha chiarito che l'ammontare della somma ingiunta deriva dalle informazioni parziali rese dall'attore in ordine alle proprie occupazioni, che hanno richiesto ulteriori controlli da parte dell'Amministrazione, con il conseguente trascorrere del tempo. Ha così concluso per la conferma dell'ordinanza n. 40366/2021.

3. - La presente causa era inizialmente stata promossa innanzi al Giudice di Pace di Lecco, il quale, con ordinanza del 13.12.2021, ha dichiarato la propria incompetenza in favore del Tribunale, innanzi al quale ha invitato le parti a riassumere la causa entro tre mesi dalla comunicazione del provvedimento.

Dopo la tempestiva riassunzione, la causa è stata istruita mediante escussione testimoniale ed è stata trattenuta in decisione in data 21.2.2023, con concessione dei termini ex art. 190 c.p.c.

4. - Preliminarmente deve essere sgomberato il campo dall'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Prefettura di Lecco, secondo la quale le argomentazioni spese dall'attore



introdurrebbero nel presente giudizio tematiche relative alla revoca delle misure di accoglienza, che dovrebbero essere oggetto di altro giudizio. In realtà, l'unica domanda avanzata dall'xxxxxxx è diretta all'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione e le questioni sollevate non interessano, concretamente, l'ordinanza di revoca n. 40363/2021.

5. - Il primo motivo sollevato dall'attore riguarda la mancata comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento ex art. 7 L. 241/1990, dalla quale sarebbe scaturita una decisiva cesura delle facoltà di interlocuzione del controinteressato.

E' noto che la norma in esame prevede che l'avvio del procedimento amministrativo debba essere comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e a quelli che per legge debbono intervenirvi. Tale onere dell'amministrazione non sussiste, in virtù della deroga espressamente prevista nel primo comma, in presenza di particolari esigenze di celerità del procedimento.

È pacifico che la Prefettura di Lecco non abbia proceduto alla comunicazione di cui all'art. 7 L. 241/1990 e, mentre l'attore ritiene che questa mancanza infici la validità dell'ordinanza impugnata, la convenuta sostiene la correttezza del proprio operato, che viene giustificato facendo riferimento alle esigenze di celerità che consentono, come detto, una deroga alla prescrizione *de quo*.

Le argomentazioni della Prefettura non appaiono fondate.

Dalla semplice lettura dell'ordinanza 3.9.2021 si ricava la totale assenza di qualsivoglia riferimento alle esigenze di celerità invocate solo nel presente giudizio: alcuna indicazione espressa o presuntiva si può cogliere dal tenore letterale del provvedimento, che, tra l'altro, si riferisce ai redditi percepiti dal primo gennaio 2020, ossia più di un anno e mezzo prima della data di emissione dell'ordinanza.

In aggiunta, le ragioni di celerità – nell'ambito delle ordinanze-ingiunzione come quella in esame, che deriva dalla revoca delle misure di assistenza – vengono generalmente individuate in ipotesi di comportamenti violenti perpetrati dal richiedente, che facciano ritenere del tutto indifferibile il provvedimento amministrativo.

La riprova che l'esclusione dall'onere di comunicazione di avvio del procedimento sia del tutto eccezionale, è data anche dalla circostanza che la deroga a tale dovere non sussiste nemmeno nei casi in



cui sia addebitabile al richiedente una condotta penale di modestissimo disvalore, in considerazione delle gravi conseguenze che la revoca potrebbe determinare per il godimento dei diritti fondamentali del soggetto (Consiglio di Stato 30.12.2020 n. 8540; Consiglio di Stato 18.09.2018 n. 5445).

È del tutto evidente, pertanto, che il raggiungimento di redditi sufficienti al proprio sostentamento (peraltro relativi all'anno precedente) è ben lontano dall'integrare qualsivoglia profilo di urgenza e che la mancata menzione delle ragioni di deroga alla generale regola dell'art. 7 L. 241/1990 nell'ordinanza opposta rendono giuridicamente fondata l'eccezione dell'attore.

Nemmeno si può giustificare la mancata comunicazione con la considerazione che il provvedimento impugnato, anche in presenza dell'avviso di avvio del procedimento, non avrebbe potuto avere contenuto diverso da quello dell'ordinanza emessa, poiché il relativo onere probatorio gravava sulla Prefettura che, tuttavia, si è limitata ad allegare tale circostanza senza portare elementi a suffragio di quanto sostenuto.

6. - La seconda questione sollevata attiene all'illegittimità dell'ingiunzione poiché dovrebbe conseguire unicamente a un comportamento scorretto del beneficiario, che imponga quindi una sanzione. L'XXXXX ritiene di avere sempre agito correttamente, comunicando per il tramite dell'Associazione Il Gabbiano le sue occupazioni lavorative in modo tempestivo.

Effettivamente, dalla documentazione in atti e dalla deposizione testimoniale di Molteni Carola, responsabile dell'area migranti presso l'Associazione Il Gabbiano, non si riscontrano profili censurabili nella condotta dell'attore.

Come chiarito dalla teste Molteni, la Prefettura è senz'altro sempre stata a conoscenza dell'esistenza dei contratti di lavoro dell'xxxxxx e delle relative condizioni economiche, posto che gli addetti della struttura ogni mattina e ogni sera si recavano presso gli alloggi dei richiedenti asilo per verificarne la presenza ed ogni eventuale rientro o uscita al di fuori degli orari prestabiliti dall'Associazione doveva essere preventivamente autorizzata dalla Prefettura. Presa visione del doc. 13 dell'attore, la teste lo ha riconosciuto proprio come le *“richieste che vengono redatte direttamente dall'Associazione in nome dell'ospite e che sono inoltrate alla Prefettura per ottenere l'autorizzazione ad uscire o rientrare in orari diversi da quelli detti sopra per ragioni lavorative”*. La teste ha altresì chiarito che *“su detti documenti si può ricavare l'autorizzazione della Prefettura, normalmente con la*



sigla ok e il timbro della Prefettura” ed ha anche spiegato che “per ottenere dette autorizzazioni è necessario allegare anche il contratto di lavoro”. È certo, pertanto, che la Prefettura fosse a conoscenza delle occupazioni, con relative retribuzioni, almeno dal settembre 2020, poiché l'xxxxxxx ha presentato richiesta di modifica dell'orario di uscita e rientro in data 2.9.2020, che la Prefettura ha autorizzato il giorno successivo (doc. 13 cit. dell'attore). Quantomeno da quel momento la Prefettura di Lecco ha quindi ricevuto il contratto di lavoro presso la xxxxxx ed ha avuto contezza sia della decorrenza del contratto sia dell'ammontare della retribuzione.

Se si volesse seguire la tesi attorea, secondo cui la revoca della misura e la restituzione delle somme possono essere ordinate solo a seguito di un comportamento scorretto del beneficiario, sarebbe chiaro che nel caso che ci occupa tale requisito non sussiste.

Altro corno interpretativo conferisce invece maggior rilievo al dato letterale dell'art. 23 D.Lgs. 142/2015, che dispone la revoca in caso di “accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti”, svincolando così l'emissione del provvedimento di revoca da qualsivoglia giudizio di valore sulla condotta del beneficiario.

Anche in questo secondo caso, tuttavia, devono essere fatte delle precisazioni.

L'ordinanza 40366/2021 fonda la sua ingiunzione sulle somme erogate a titolo di misure di assistenza per il periodo “dal 1 gennaio 2020 al 3 settembre 2021”. È certo che per il 2020 il reddito annuo dell'xxxxxxx abbia superato l'importo annuo dell'assegno sociale, che rappresenta la soglia oltre la quale non sussiste più il diritto alla percezione delle misure di sostegno (cfr. doc. 12 dell'attore). Nulla, tuttavia, è stato prodotto dalla Prefettura per attestare la situazione reddituale dell'attore nel 2021, periodo che è stato computato dall'amministrazione per stabilire l'ammontare dell'ingiunzione di pagamento. La convenuta, per ben operare, avrebbe dovuto dare atto dei redditi percepiti anche in quest'ultimo anno e del superamento dell'importo dell'assegno sociale, poiché la revoca delle misure e le conseguenti sanzioni sono strettamente connesse al dato temporale (TAR Toscana 15.04.2020 n. 437). L'ordinanza opposta è senz'altro censurabile sotto questo profilo, poiché irroga una sanzione per un periodo temporale (l'anno 2021) rispetto al quale nulla risulta dai documenti prodotti in causa: non potendosi presupporre il superamento dell'importo annuo dell'assegno sociale per il 2021, l'importo totale ingiunto è, in detta parte, ingiustificato.



7. - Il terzo profilo di opposizione attiene alla determinazione del *quantum* ingiunto.

L'attore sostiene che la cifra di cui la Prefettura di Lecco ha chiesto la restituzione sia sproporzionata, vuoi perché la previsione normativa di un rimborso dei costi sostenuti è cosa ben diversa dalla restituzione integrale di quanto percepito (peraltro non direttamente dall'attore bensì dalla struttura di accoglienza, vuoi perché il lungo tempo trascorso tra il conseguimento di redditi idonei al proprio sostentamento e l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione ha provocato un ingiustificato aumento delle spese da restituire, che avrebbero potuto essere limitate ove la Prefettura avesse operato tempestivamente.

La Prefettura, dal canto suo, ritiene di avere correttamente operato: da un lato, per aver utilizzato un criterio di calcolo ben esplicitato e motivato; dall'altro, per aver proceduto ai controlli necessari per l'emissione dell'ordinanza, con il relativo allungamento delle tempistiche.

Anche sotto questo aspetto la tesi dell'attore è fondata.

In primo luogo, come già anticipato nel paragrafo precedente, appare del tutto censurabile la scelta della Prefettura di chiedere la restituzione anche delle somme corrisposte nel 2021, posto che alcun dato è stato fornito circa la capacità reddituale dell'xxxxxx in quell'anno: il superamento dell'ammontare dell'assegno sociale annuo nel 2020 non è di per sé sufficiente a far ritenere – operando una vera e propria presunzione – che tale situazione si sia confermata anche nell'anno successivo, mentre era onere probatorio della Prefettura di Lecco dare prova positiva del superamento del reddito minimo anche per il 2021, specialmente considerando come essa abbia giustificati i tempi degli accertamenti proprio con la necessità di compiere indagini.

In secondo luogo, analizzando la *ratio* sottesa all'erogazione delle misure di accoglienza, si evince che gli aiuti economici, che vengono prestati ai beneficiari, sono volti a “*garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari*” e si ricollegano, quindi, alla tutela della dignità umana, richiamata dall'art. 17 par. 4 della direttiva 2013/33/UE, di cui il D. Lgs. 142/2015 è attuazione. Ecco allora che, se lo scopo perseguito dalla normativa comunitaria è quello di valorizzare la dignità umana del richiedente asilo anche attraverso l'erogazione di aiuti economici, tale finalità non può certamente essere ignorata nella fase di revoca delle misure e di richiesta di rimborso delle somme: pertanto, non appare conforme ai principi di proporzionalità e solidarietà la decisione di richiedere in



un'unica volta tutte le somme erogate in favore del beneficiario, senza valorizzare la buona fede e lo *status* del richiedente asilo e senza un'indagine sulle condizioni soggettive della persona interessata (TAR Bologna 9.11.2022 n. 891). Peraltro, il rimborso dei costi sostenuti per le misure fruite è cosa ben diversa dalla restituzione integrale di detti importi, che si riferiscono ad un rapporto negoziale (quello tra amministrazione ed ente gestore) rispetto al quale il beneficiario è del tutto estraneo (TAR Emilia-Romagna 23.2.2022 n. 223; Tar Friuli-Venezia Giulia 18.11.2020 n. 396).

8. - Riassumendo, l'ordinanza n. 40366/2021 deve essere revocata poiché emessa in violazione dell'art. 7 L. 241/1990, poiché contenente l'ingiunzione di pagamento per periodi (anno 2021) rispetto ai quali non è stato provato il superamento dell'importo annuo dell'assegno sociale e poiché il *quantum* ingiunto deriva da una condotta contraria al principio di tutela dei principi di proporzionalità, solidarietà e rispetto della dignità umana.

9. - Le spese di lite seguono la soccombenza e, pertanto, il Ministero convenuto deve rifonderle all'attore nell'importo che si liquida – in mancanza di nota, tenuto conto del valore della causa (pari all'ordinanza-ingiunzione di euro 12.714,30), dell'attività concretamente effettuata e dei criteri stabiliti dal D.M. Giustizia 13 agosto 2022 n. 147 (in vigore dal 24.10.2022 ed applicabile alle liquidazioni di prestazioni professionali esauritesi successivamente alla sua entrata in vigore, giusta l'art. 6) – in euro 4.264,00 (di cui euro 264,00 per anticipazioni ed euro 4.000,00 per compensi), oltre 15% spese generali, CPA ed IVA, se dovuta.

Per Questi Motivi

Il Tribunale di Lecco, in persona del dott. Mirco Lombardi, definitivamente pronunciando, così provvede:

ACCOGLIE

l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione ex art. 22 L. 689/1981 promossa dall'attore con atto di citazione notificato il 24.2.2022 e, per l'effetto,

ANNULLA

l'ordinanza-ingiunzione n. 40366/2021 emessa dalla Prefettura di Lecco in data 3.9.2021 per euro 12.714,30.



CONDANNA

il Ministero dell'Interno (C.F. 97149560589), in persona del Ministro *pro tempore*, a rifondere le spese processuali a xxxxxxxxxxxx per euro 4.264,00 oltre 15% spese generali, CPA ed IVA, se dovuta.

Così deciso in Lecco il 7 luglio 2023.

IL GIUDICE
dr. Mirco Lombardi

