



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 509 del 2007, proposto da:
xxx, rappresentata e difesa dall'avv. Raffaella Rubino, con domicilio eletto presso lo
studio di questi in Genova, via Carducci, 3/6;

contro

Ministero degli Affari Esteri e Consolato d'Italia al Cairo, in persona del Ministro
pro tempore, non costituito in giudizio;
Ministero dell'Interno e Questura di Imperia, in persona del Ministro *pro tempore*,
rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Genova,
viale Brigate Partigiane, 2;

per la condanna

delle amministrazioni intimete al risarcimento del danno causato alla ricorrente
dagli illegittimi provvedimenti annullati con sentenza di questa Sezione n. 1120 del
29 luglio 2005;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione dell'interno;

Vista la documentazione depositata in giudizio dalla ricorrente il 25 maggio 2012,
in esecuzione dell'ordinanza istruttoria di questa Sezione n. 720 del 23 maggio
2012;

Vista la sentenza parziale di questa Sezione n. 1154 del 29 agosto 2012 e la documentazione depositata in giudizio dall'amministrazione dell'interno il 22 ottobre 2012, in esecuzione dell'incombente istruttorio dalla stessa sentenza pure disposto;

Viste le memorie difensive depositate dalla ricorrente il 7 aprile 2012 e il 10 novembre 2012;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2012 il dott. Giuseppe Caruso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con atto notificato il 18 maggio 2007 e depositato il 12 giugno 2007, la sig.ra xxx chiede la condanna dei Ministeri dell'interno e degli esteri al risarcimento del danno causatole dagli illegittimi provvedimenti adottati da dette amministrazioni ed annullati con sentenza di questa Sezione n. 1120 del 29 luglio 2005.

E' opportuno ricapitolare la complessa vicenda.

La ricorrente, cittadina tunisina, è entrata in Italia il 24 agosto 1995, munita di visto per ricongiunzione familiare con il marito, e trascorsi alcuni anni – dopo il divorzio – ha ottenuto dalla Questura di Torino il rinnovo del permesso di soggiorno con la causale “per attesa occupazione” (rilasciato il 6 ottobre 1999). Ella ha trovato, in data 8 novembre 1999, lavoro con rapporto a tempo indeterminato presso la GEMCO International, società che ha sede nel Principato di Monaco. Il permesso di soggiorno per attesa occupazione (non essendo rilevante in Italia il lavoro svolto all'estero) è stato rinnovato dalla Questura di Imperia in data 27 luglio 2000, con validità fino al 4 settembre 2001. Ulteriore rinnovo è intervenuto il 30 agosto 2001, con validità fino al 4 marzo 2002, mentre il 17 aprile 2002 il permesso di soggiorno

è stato assentito con la diversa causale “per lavoro subordinato”, con scadenza 4 settembre 2002, avendo trovato l’interessata lavoro presso la L&S s.r.l., società commerciale e di import – export con sede in Italia.

La sig.ra xxx ha presentato domanda di rinnovo di detto permesso di soggiorno il 19 agosto 2002 ed è immediatamente dopo partita per il Cairo per partecipare ad una Fiera commerciale per conto del proprio datore di lavoro, con previsione di rientro in Italia il giorno 3 settembre 2002, cioè il giorno prima della scadenza del permesso di soggiorno in corso di rinnovo.

Recatasi però presso il Consolato italiano al Cairo il 2 settembre 2002, per la preventiva comunicazione alle autorità di frontiera di cui all’art. 4, comma 2, ultimo periodo della legge n. 286/1998 ai fini del reingresso in Italia, si è vista richiedere la produzione di un’istanza di visto di reingresso ed ha dovuto così attendere in Egitto l’esito della medesima.

Solo dopo 17 giorni, a permesso di soggiorno scaduto, ha ricevuto dal Consolato la notifica del provvedimento prot. n. 686 del 19 settembre 2002, con cui le veniva comunicato il diniego di detto visto, in seguito al parere negativo reso al riguardo dalla Questura di Imperia.

La sig.ra xxx è stata poi convocata per il successivo 22 settembre 2002, data in cui le è stato comunicato il provvedimento del 10 settembre 2002, con il quale la Questura di Imperia ha rifiutato il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, sulla base dell’asserito accertamento dell’inesistenza del relativo rapporto di lavoro, che sarebbe stato *ab origine* falsamente dichiarato e documentato al solo fine di ottenere illegittimamente il permesso di soggiorno in parola.

Detto provvedimento e quello di diniego del visto di reingresso sono stati impugnati con i ricorsi nn. 1367 e 1368 R.G. del 2002 dinanzi a questo Tribunale. Nel frattempo, sia la ricorrente sia il sig. Rossetto, amministratore unico della L&S

srl, sono stati sottoposti a procedimento penale con l'accusa di avere, in concorso tra loro, ottenuto il rilascio del permesso di soggiorno della ricorrente per motivi di lavoro subordinato esibendo un falso contratto di lavoro, nonché per aver prodotto, allo scopo, documentazione a sua volta falsa. Con sentenza del Tribunale penale di Imperia n. 76/04 del 23/29 giugno 2004, passata in giudicato, gli imputati sono stati assolti per insussistenza dei fatti loro addebitati.

Da parte sua, questa Sezione, con sentenza n. 1120/2005 ha annullato per carenza del presupposto di fatto entrambi i provvedimenti impugnati dalla ricorrente nel 2002 (diniego di visto di reingresso e diniego di rinnovo del permesso di soggiorno). In data 6 aprile 2006 è stato rilasciato alla sig.ra xxx visto di reingresso in Italia, con decorrenza dal successivo 8 aprile 2006, giorno nel quale Ella ha fatto effettivamente rientro nel territorio nazionale, dove attualmente soggiorna, munita di regolare permesso.

Ciò posto, con il ricorso in esame la ricorrente sostiene che i provvedimenti – dichiarati illegittimi con sentenza passata in giudicato – di divieto di rientrare in Italia dal 2002 al 2006 e di rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno le hanno provocato gravissimi danni, dei quali chiede all'amministrazione il risarcimento, rappresentando quanto segue:

- la ricorrente percepiva, prima del diniego del permesso di soggiorno, quale dipendente a tempo indeterminato della GEMCO circa 1.000,00 euro lordi mensili (716,42 euro quale stipendio e 250,00 euro a titolo di provvigioni sulle vendite) e quale dipendente anche della L&S srl uno stipendio di 521, 23 euro lordi mensili (con diritto a tredicesima e quattordicesima mensilità), sicché la forzata interruzione del rapporto avrebbe determinato un danno da lucro cessante pari alle retribuzioni non percepite dai due datori di lavoro dalla data di diniego del visto di reingresso a quella della pronuncia, oltre al danno derivato dal mancato versamento dei contributi previdenziali;

- le illegittime determinazioni assunte dall'amministrazione avrebbero inoltre determinato un danno ulteriore, corrispondente alle seguenti voci:

biglietto aereo dall'Egitto alla Tunisia nel 2002 (euro 500,00);

biglietto aereo dalla Tunisia all'Italia nel 2006 (euro 500,00);

acquisto del vestiario e dei beni personali per la permanenza quadriennale in Egitto e Tunisia, spese per mantenere i rapporti con l'Italia (euro 20.000,00 circa);

danni morali, esistenziali e alla vita di relazione derivanti dalla forzosa permanenza in Tunisia per quattro anni, ivi inclusa la mancata maturazione dei requisiti per ottenere la carta di soggiorno (euro 100.000,00).

La ricorrente conclude, anche con successive memorie, per l'accoglimento del gravame.

Per le amministrazioni intimete si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato, chiedendo la reiezione del ricorso.

Con sentenza parziale n. 1154/2012 questa Sezione ha rigettato il ricorso nella parte relativa alla domanda avanzata contro l'amministrazione degli esteri, disponendo incumbenti istruttori (successivamente eseguiti) per la decisione della domanda contro l'amministrazione degli interni.

La causa è stata assunta in decisione nella pubblica udienza del 13 dicembre 2012.

DIRITTO

1. Con il ricorso in esame la sig.ra xxx – cittadina tunisina soggiornante in Italia - chiede la condanna delle amministrazioni degli esteri e degli interni al risarcimento dei danni che Ella ha subito a causa dei provvedimenti illegittimi di diniego sia del visto di rientro in Italia, sia del rinnovo del permesso di soggiorno, adottati nei suoi confronti nel 2002 ed annullati con sentenza di questa Sezione n. 1120/2005, passata in giudicato.

2. La sentenza parziale di questa Sezione n. 1154/2012 ha rigettato la domanda risarcitoria avanzata nei confronti dell'amministrazione degli esteri, ordinando

invece incumbenti istruttori – successivamente eseguiti - per la decisione di quella avanzata contro l'amministrazione degli interni.

3. Le domanda risarcitoria avanzata nei riguardi dell'amministrazione degli interni è fondata.

Ed invero, le determinazioni negative assunte dalla Questura di Imperia in ordine al visto di rientro in Italia ed al rinnovo del permesso di soggiorno comportano la responsabilità del Ministero dell'interno per il danno ingiusto procurato alla ricorrente dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa *de qua*.

4. E' indubbia, in primo luogo, l'illegittimità delle predette determinazioni, dato che i relativi provvedimenti sono stati annullati con sentenza passata in giudicato.

5. Quanto all'elemento soggettivo, il collegio condivide la giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo la quale in sede di giudizio per il risarcimento del danno derivante da provvedimento amministrativo illegittimo, il privato danneggiato può limitarsi ad invocare l'illegittimità dell'atto quale indice presuntivo della colpa, restando a carico dell'amministrazione l'onere di dimostrare che si è trattato di un errore scusabile (C.S., V, 31 luglio 2012, n. 4337; Id. 26 maggio 2010, n. 3367).

Nel caso in esame l'amministrazione non ha adempiuto tale onere.

Ad ogni modo, nel valutare la scusabilità dell'errore, il giudice deve tra l'altro considerare le condizioni caratterizzanti l'organizzazione e l'attività amministrativa, la chiarezza della normativa, lo stato della giurisprudenza, la complessità delle questioni coinvolte e la condotta degli interessati nel corso del procedimento (cfr. C.S., VI, 25 ottobre 2012, n. 5461; Id., V, 14 marzo 2005, n. 1047).

Inoltre, l'art. 2043 cod. civ., che costituisce il fondamento della responsabilità civile della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi, non conosce - quale rete di "contenimento" - l'intensità della colpa, sicché la responsabilità della pubblica amministrazione va ammessa anche quando la colpa è di grado lieve (C.S., V, 22 febbraio 2010, n. 1038).

Ciò posto, anche a prescindere dal mancato adempimento dell'onere della prova da parte dell'amministrazione, nella fattispecie non appare comunque scusabile l'errore di giudizio dalla stessa commesso nel ritenere falso il rapporto di lavoro instaurato dalla ricorrente con la L&S srl.

In proposito occorre osservare che la ricorrente ha richiesto (in data 19 agosto 2002) il rinnovo del permesso di soggiorno e si è recata in Questura a chiedere delucidazioni sull'imminente viaggio di lavoro, insieme al titolare della L&S srl, prima della scadenza del permesso medesimo (4 settembre 2002) e prima di partire per l'Egitto per partecipare ad una Fiera commerciale (viaggio previsto dal 30 agosto al 3 settembre 2002). Ne consegue che l'ufficio competente era ben edotto della peculiarità dei compiti svolti (per lo più fuori sede, all'estero o per telefono) dalla sig.ra xxx - del tutto diversi da quelli comunemente riscontrabili nelle pratiche relative ai lavoratori extra – comunitari - ed avrebbe dunque dovuto condurre una più attenta istruttoria, ad esempio sentendo i clienti della società L&S (come poi avvenuto in sede penale), prima di affermare la falsità del rapporto di lavoro della ricorrente, così determinando l'impossibilità per quest'ultima di far ritorno a casa, in Italia, nei successivi quattro anni (*rectius*: tre anni e sette mesi, dal 4 settembre 2002 all'8 aprile 2006).

6. Il nesso di causalità tra i provvedimenti illegittimi assunti dall'amministrazione e l'evento dannoso primario (permanenza forzata fuori dall'Italia) risulta, poi, diretto ed evidente, giacché l'impossibilità della ricorrente di rientrare nel territorio nazionale configura, per l'appunto, la conseguenza immediata delle decisioni assunte dalla P.A.

7. Altrettanto evidente appare la sussistenza nell'*an* del danno denunciato dalla ricorrente in conseguenza dell'impossibilità di tornare alla sua casa e alla sua vita per quasi quattro anni.

8. In ordine al *quantum* occorre esaminare singolarmente i danni denunciati e le prove prodotte.

8. a) La ricorrente deduce e prova (mediante produzione delle buste paga) che al momento del diniego di visto di rientro in Italia Ella percepiva stipendi dalle società datrici di lavoro per complessivi 1.600 euro lordi mensili circa, oltre al mancato versamento dei contributi previdenziali.

Occorre tuttavia tener conto sia dell'aleatorietà dei rapporti di lavoro (anche alla luce delle successive vicende che hanno riguardato le società in questione), sia del fatto che la stessa interessata afferma di aver saltuariamente lavorato in Tunisia, sia delle trattenute fiscali che sulla somma mensile lorda venivano operate. Nell'impossibilità di prova nel suo preciso ammontare, appare al collegio equa, in applicazione dell'art. 1226 cod. civ., la liquidazione della voce di danno *de qua* nella misura di € 500,00 mensili, per un totale (€ 500,00 X mesi 37, corrispondenti al periodo settembre 2002/marzo2006) di € 18.500,00.

8. b) Risultano provate (v. copie dei biglietti, in atti) le spese per i viaggi aerei dall'Egitto alla Tunisia e dalla Tunisia all'Italia, per un totale di € 1.000,00.

8. c) Sono dedotte ma non provate e solo genericamente evocate, senza neppure un principio di prova in ordine alla loro effettuazione ed entità (fatti e/o acquisti specifici, ricevute), le spese per l'acquisto del vestiario e dei beni personali per la permanenza quadriennale in Egitto e Tunisia e quelle per mantenere i rapporti con l'Italia. Ne consegue il rigetto della richiesta di rifusione del danno patrimoniale corrispondente a tali spese, perché per ogni ipotesi di responsabilità della pubblica amministrazione per i danni causati per l'illegittimo o mancato esercizio dell'attività amministrativa, spetta al ricorrente fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del danno (in particolare di quello patrimoniale), non potendosi invocare il c.d. principio acquisitivo perché tale principio attiene allo svolgimento dell'istruttoria e non all'allegazione dei fatti. Se anche può ammettersi il ricorso alle presunzioni

semplici - ex art. 2729 cod. civ. - per fornire la prova del danno subito e della sua entità, è comunque ineludibile l'obbligo di allegare circostanze di fatto precise e, quando il soggetto onerato della allegazione e della prova dei fatti non vi adempie, non può darsi ingresso alla valutazione equitativa del danno, ex art. 1226 cod. civ., perché tale norma presuppone l'impossibilità di provare l'ammontare preciso del pregiudizio subito. Né può essere invocata una consulenza tecnica d'ufficio – richiesta nella specie dalla sig.ra xxx - diretta a supplire al mancato assolvimento dell'onere probatorio da parte del privato, posto che questa non è destinata ad esonerare la parte dalla prova dei fatti dalla stessa dedotti ma ha la funzione di fornire all'attività valutativa del giudice l'apporto di cognizioni tecniche non possedute (giurisprudenza pacifica, v. ad esempio, per tutte, C.S., V, 28 febbraio 2011, n. 1271; C.S., A.P., 30 luglio 2007, n. 10).

8. d) Vengono, infine, dedotti i danni morali, esistenziali e alla vita di relazione derivati alla ricorrente dalla forzosa permanenza in Tunisia per quattro anni, ivi inclusa la mancata maturazione dei requisiti per ottenere la carta di soggiorno. In proposito occorre osservare che per il danno non patrimoniale – e segnatamente per il danno esistenziale qui in discussione - l'onere della prova si atteggia in maniera peculiare e meno rigorosa rispetto a quanto già visto per il danno patrimoniale. Ed invero il danno esistenziale - da intendere come ogni pregiudizio (di natura non meramente emotiva ed interiore, ma oggettivamente accertabile) provocato sul fare areddittuale del soggetto, che alteri le sue abitudini e gli assetti relazionali propri, inducendolo a scelte di vita diverse quanto all'espressione e realizzazione della sua personalità nel mondo esterno - deve essere dimostrato in giudizio con tutti i mezzi consentiti dall'ordinamento, assumendo all'uopo, per forza di cose, precipuo e prevalente rilievo la prova per presunzioni (cfr. C.S., V, 3 dicembre 2012, n. 6161; C.S., IV, 10 gennaio 2012, n. 14; C.S. V, 13 giugno 2008, n. 2967). Nell'ipotesi in esame, il forzato allontanamento per quasi quattro anni della

ricorrente dalla sua casa, dal suo lavoro e dalle sue consuetudini di vita in Italia costituisce un'allegazione di fatto che – sebbene non specifica - è di per sé sufficiente – secondo la comune esperienza e l' *id quod plerumque accidit* - a dimostrare in via presuntiva la sussistenza di un grave danno alla vita di relazione dell'interessata. Nell'impossibilità di provare il suo preciso ammontare e tenuto conto della lunga permanenza e del radicamento anche lavorativo della ricorrente in Italia, appare al collegio equa, in applicazione dell'art. 1226 cod. civ., la liquidazione della voce di danno *de qua* nella misura di € 15.000,00.

8. e) In definitiva a totale rifusione dei danni lamentati, deve liquidarsi alla ricorrente la somma complessiva di € 34.500,00 (€ 18.500,00 + € 1.000,00 + € 15.000,00).

9. Sulla base delle considerazioni fin qui svolte e ferme restando le determinazioni già contenute nella sentenza parziale n. 1154/2012, il ricorso in esame si appalesa fondato per quanto riguarda la domanda risarcitoria avanzata nei confronti dell'amministrazione dell'interno e va quindi *in parte qua* accolto, con conseguente condanna del Ministero dell'interno al pagamento a favore della ricorrente della somma di € 34.500,00 a rifusione dei danni alla stessa cagionati dagli illegittimi provvedimenti annullati dalla sentenza di questa Sezione n. 1120/2005.

10. Le spese di causa seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda) - ferme restando le determinazioni già contenute nella sentenza parziale n. 1154/2012 – accoglie il ricorso in esame per quanto riguarda la domanda risarcitoria avanzata nei confronti dell'amministrazione dell'interno e per l'effetto condanna il Ministero dell'interno al pagamento a favore della ricorrente della somma di € 34.500,00.

Condanna altresì il Ministero dell'interno al pagamento delle spese di causa – irripetibili invece nei riguardi dell'amministrazione degli esteri – a favore della ricorrente, forfetariamente liquidate in € 2.500,00, oltre IVA, CPA, spese generali (12,5%) e rifusione del contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente, Estensore

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Richard Goso, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/01/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)