

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5597 del 2011, proposto da: *****, rappresentato e difeso dall'avv. Albertina Pepe, con domicilio eletto presso Albertina Pepe in Roma, via Prenestina, 246;

contro

Ministero dell'Interno, Questura di Roma;

per l'annullamento

SILENZIO INADEMPIMENTO SULLA RICHIESTA DI RILASCIO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER LAVORO SUBORDINATO - RISARCIMENTO DANNI - ART. 117 C.P.A.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2011 il dott. Alessandro Tomassetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso notificato in data 15 giugno 2011 e depositato il 27 giugno 2011 l'odierno ricorrente deduce la illegittimità del silenzio serbato dalla Amministrazione sulla istanza volta ad ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno presentata il 23 febbraio 2009.

Alla camera di consiglio del 13 ottobre 2011 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Con istanza avanzata in data 23 febbraio 2009 e successiva diffida del 15 novembre 2010, l'odierno ricorrente ha chiesto alla Questura di Roma il rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

La Questura, tuttavia, non ha concluso il procedimento amministrativo relativo alla istanza in oggetto.

La qualificazione legale tipica del comportamento omissivo della Questura costituisce il presupposto per l'immediata tutela avanti al giudice amministrativo, onde ottenere la declaratoria dell'obbligo di pronunciarsi espressamente in ordine alla predetta richiesta di permesso di soggiorno.

La posizione differenziata di interesse legittimo alla conclusione, con un'esplícita determinazione, del procedimento di rinnovo del permesso di

soggiorno è avvalorata dalla disciplina dettata dall'art. 5, comma 9 D.Lgs. n. 286/1998 e dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, di cui il ricorrente deduce, fondatamente, la violazione.

L'art. 5, comma 9 D.Lgs. n. 286/1998, in particolare, dispone che "Il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito entro venti giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni previsti dal presente testo unico e dal regolamento di attuazione per il permesso di soggiorno richiesto ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso da rilasciare in applicazione del presente testo unico" mentre l'art. 2 L. n. 241/1990 statuisce che sia nell'ipotesi di procedimento iniziato d'ufficio che in quello attivato su istanza di parte "la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo con un provvedimento espresso".

Ciò comporta, sul piano processuale, la possibilità del privato di tutelare l'interesse all'adozione dell'atto conclusivo del procedimento, al fine di ottenere una pronuncia che accerti la violazione di tale dovere e che ponga a carico all'Amministrazione l'obbligo specifico di pronunciarsi.

Alla stregua delle considerazioni di cui sopra risulta, pertanto, fondata la dedotta censura di violazione dell'art. 5, comma 9, D.Lgs. n. 286/1998 e dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, essendo decorso il periodo di tempo entro il quale l'Amministrazione avrebbe dovuto rispondere alla istanza della ricorrente.

Per quanto sopra argomentato il ricorso va accolto e, per l'effetto, va dichiarata l'illegittimità del silenzio-rifiuto, con conseguente obbligo della intimata Questura di concludere, con un provvedimento espresso, il procedimento attivato con l'istanza avanzata dal ricorrente in data 23 febbraio 2009 e successiva diffida del 15 novembre 2010, entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, ovvero dalla sua notificazione, se anteriore.

Parimenti va accolta la domanda del ricorrente di nomina, sin da ora, di un Commissario ad acta, affinché provveda, in via sostitutiva, nell'ipotesi di ulteriore inadempienza dell'Amministrazione all'obbligo di cui sopra.

Sotto tale profilo, infatti, occorre rilevare - come più volte osservato (cfr. Cons.St., V, 16.1.2002, n. 230; Tar Lazio, Sez. II quater sentenza n. 6759 del 14.7.2008) - che appare del tutto coerente con la ratio acceleratoria della legge n. 205/2000 ritenere che, quando il ricorrente ne faccia esplicita richiesta, in sede di impugnazione del silenzio, si debba provvedere, in caso di accoglimento di detto ricorso, anche alla contestuale nomina del Commissario, al fine di evitare all'interessato l'inutile aggravio di una ulteriore autonoma istanza giurisdizionale.

A tale stregua, la domanda del ricorrente della nomina di un Commissario ad acta deve essere accolta e, per l'effetto, in caso di ulteriore inottemperanza provvederà, su istanza di parte, il Commissario ad acta, che si nomina sin da ora nella persona del Dirigente del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno o di un funzionario da lui designato, il quale dovrà provvedere in via sostitutiva, previo accertamento della perdurante inottemperanza della Amministrazione, entro l'ulteriore termine di 60 (sessanta) giorni,

avvalendosi, se ritenuto necessario, anche degli uffici e dei funzionari del predetto Ministero.

L'onere del compenso al Commissario ad acta viene posto, sin da ora, a carico del Ministero dell'Interno soccombente e verrà liquidato con separata ordinanza ad avvenuto espletamento dell'incarico, dietro presentazione di documentata e quantificata richiesta e di una relazione illustrativa sull'attività espletata da parte del Commissario medesimo.

Deve, al contrario, dichiararsi inammissibile la domanda volta all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dal ricorrente innanzi la Amministrazione.

Occorre, infatti, osservare come nel giudizio avverso il silenzio rifiuto la possibilità, per il Giudice amministrativo, di pronunciarsi anche nel merito della pretesa sostanziale - e cioè sul contenuto del provvedimento che avrebbe dovuto essere adottato dall'Amministrazione - è esclusa allorquando, come nella fattispecie in esame, non si tratti di provvedimento vincolato e sia comunque necessario esperire accertamenti istruttori ad opera della Amministrazione (art. 31, comma 3, c.p.a.)

Allo stesso modo deve respingersi la domanda di risarcimento del danno da ritardo per assenza di elementi probatori in merito alla sussistenza del danno lamentato.

Sotto tale profilo, è sufficiente rilevare che per ogni ipotesi di responsabilità della P.A. per i danni causati per l'illegittimo esercizio (o mancato esercizio) dell'attività amministrativa, spetta al ricorrente fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del danno, 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 c.c. per fornire la prova del danno subito e della sua entità, è comunque ineludibile l'obbligo di allegare circostanze di fatto precise; sicché - come nella fattispecie oggetto del presente ricorso - qualora 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 c.c., poichè tale norma presuppone l'impossibilità di provare l'ammontare preciso del pregiudizio subito, né può essere invocata una consulenza tecnica d'ufficio, diretta a supplire al mancato assolvimento dell'onere probatorio da parte del privato.

Le spese di giudizio - in considerazione della reciproca soccombenza - possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

- dichiara **illegittimo** l'impugnato silenzio rifiuto con conseguente obbligo del Ministero dell'Interno intimato di pronunciarsi con un provvedimento espresso in ordine alla richiesta di permesso di soggiorno presentata dall'odierno ricorrente in data febbraio 2009 e successiva diffida del 15 novembre 2010, entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, ovvero dalla sua notificazione se anteriore;

- nomina, fin d'ora, per il caso di ulteriore persistente inadempimento il Commissario ad acta nella persona del Dirigente del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno o di un funzionario da lui designato, il quale dovrà provvedere in via sostitutiva, previo accertamento della perdurante inottemperanza della Amministrazione, entro l'ulteriore termine di 60 (sessanta) giorni, avvalendosi, se ritenuto necessario, anche degli uffici e dei funzionari del predetto Ministero;

- rinvia la determinazione del compenso del predetto Commissario ad acta a successiva ordinanza, il cui onere è posto sin da ora a carico del Ministero dell'Interno;

- dichiara inammissibile in questa sede la domanda relativa all'accertamento della fondatezza del ricorso

- **respinge** la domanda di risarcimento del danno;

- compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2011

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/11/2011

IL SEGRETARIO

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

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5597 del 2011, proposto da: *****, rappresentato e difeso dall'avv. Albertina Pepe, con domicilio eletto presso Albertina Pepe in Roma, via Prenestina, 246;

contro

Ministero dell'Interno, Questura di Roma;

per l'annullamento

SILENZIO INADEMPIMENTO SULLA RICHIESTA DI RILASCIO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER LAVORO SUBORDINATO - RISARCIMENTO DANNI - ART. 117 C.P.A.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2011 il dott. Alessandro Tomassetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso notificato in data 15 giugno 2011 e depositato il 27 giugno 2011 l'odierno ricorrente deduce la illegittimità del silenzio serbato dalla Amministrazione sulla istanza volta ad ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno presentata il 23 febbraio 2009.

Alla camera di consiglio del 13 ottobre 2011 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Con istanza avanzata in data 23 febbraio 2009 e successiva diffida del 15 novembre 2010, l'odierno ricorrente ha chiesto alla Questura di Roma il rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

La Questura, tuttavia, non ha concluso il procedimento amministrativo relativo alla istanza in oggetto.

La qualificazione legale tipica del comportamento omissivo della Questura costituisce il presupposto per l'immediata tutela avanti al giudice amministrativo, onde ottenere la declaratoria dell'obbligo di pronunciarsi espressamente in ordine alla predetta richiesta di permesso di soggiorno.

La posizione differenziata di interesse legittimo alla conclusione, con un'esplícita determinazione, del procedimento di rinnovo del permesso di

soggiorno è avvalorata dalla disciplina dettata dall'art. 5, comma 9 D.Lgs. n. 286/1998 e dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, di cui il ricorrente deduce, fondatamente, la violazione.

L'art. 5, comma 9 D.Lgs. n. 286/1998, in particolare, dispone che "Il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito entro venti giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni previsti dal presente testo unico e dal regolamento di attuazione per il permesso di soggiorno richiesto ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso da rilasciare in applicazione del presente testo unico" mentre l'art. 2 L. n. 241/1990 statuisce che sia nell'ipotesi di procedimento iniziato d'ufficio che in quello attivato su istanza di parte "la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo con un provvedimento espresso".

Ciò comporta, sul piano processuale, la possibilità del privato di tutelare l'interesse all'adozione dell'atto conclusivo del procedimento, al fine di ottenere una pronuncia che accerti la violazione di tale dovere e che ponga a carico all'Amministrazione l'obbligo specifico di pronunciarsi.

Alla stregua delle considerazioni di cui sopra risulta, pertanto, fondata la dedotta censura di violazione dell'art. 5, comma 9, D.Lgs. n. 286/1998 e dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, essendo decorso il periodo di tempo entro il quale l'Amministrazione avrebbe dovuto rispondere alla istanza della ricorrente.

Per quanto sopra argomentato il ricorso va accolto e, per l'effetto, va dichiarata l'illegittimità del silenzio-rifiuto, con conseguente obbligo della intimata Questura di concludere, con un provvedimento espresso, il procedimento attivato con l'istanza avanzata dal ricorrente in data 23 febbraio 2009 e successiva diffida del 15 novembre 2010, entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, ovvero dalla sua notificazione, se anteriore.

Parimenti va accolta la domanda del ricorrente di nomina, sin da ora, di un Commissario ad acta, affinché provveda, in via sostitutiva, nell'ipotesi di ulteriore inadempienza dell'Amministrazione all'obbligo di cui sopra.

Sotto tale profilo, infatti, occorre rilevare - come più volte osservato (cfr. Cons.St., V, 16.1.2002, n. 230; Tar Lazio, Sez. II quater sentenza n. 6759 del 14.7.2008) - che appare del tutto coerente con la ratio acceleratoria della legge n. 205/2000 ritenere che, quando il ricorrente ne faccia esplicita richiesta, in sede di impugnazione del silenzio, si debba provvedere, in caso di accoglimento di detto ricorso, anche alla contestuale nomina del Commissario, al fine di evitare all'interessato l'inutile aggravio di una ulteriore autonoma istanza giurisdizionale.

A tale stregua, la domanda del ricorrente della nomina di un Commissario ad acta deve essere accolta e, per l'effetto, in caso di ulteriore inottemperanza provvederà, su istanza di parte, il Commissario ad acta, che si nomina sin da ora nella persona del Dirigente del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno o di un funzionario da lui designato, il quale dovrà provvedere in via sostitutiva, previo accertamento della perdurante inottemperanza della Amministrazione, entro l'ulteriore termine di 60 (sessanta) giorni,

avvalendosi, se ritenuto necessario, anche degli uffici e dei funzionari del predetto Ministero.

L'onere del compenso al Commissario ad acta viene posto, sin da ora, a carico del Ministero dell'Interno soccombente e verrà liquidato con separata ordinanza ad avvenuto espletamento dell'incarico, dietro presentazione di documentata e quantificata richiesta e di una relazione illustrativa sull'attività espletata da parte del Commissario medesimo.

Deve, al contrario, dichiararsi inammissibile la domanda volta all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dal ricorrente innanzi la Amministrazione.

Occorre, infatti, osservare come nel giudizio avverso il silenzio rifiuto la possibilità, per il Giudice amministrativo, di pronunciarsi anche nel merito della pretesa sostanziale - e cioè sul contenuto del provvedimento che avrebbe dovuto essere adottato dall'Amministrazione - è esclusa allorquando, come nella fattispecie in esame, non si tratti di provvedimento vincolato e sia comunque necessario esperire accertamenti istruttori ad opera della Amministrazione (art. 31, comma 3, c.p.a.)

Allo stesso modo deve respingersi la domanda di risarcimento del danno da ritardo per assenza di elementi probatori in merito alla sussistenza del danno lamentato.

Sotto tale profilo, è sufficiente rilevare che per ogni ipotesi di responsabilità della P.A. per i danni causati per l'illegittimo esercizio (o mancato esercizio) dell'attività amministrativa, spetta al ricorrente fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del danno, 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 c.c. per fornire la prova del danno subito e della sua entità, è comunque ineludibile l'obbligo di allegare circostanze di fatto precise; sicché - come nella fattispecie oggetto del presente ricorso - qualora 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 c.c., poichè tale norma presuppone l'impossibilità di provare l'ammontare preciso del pregiudizio subito, né può essere invocata una consulenza tecnica d'ufficio, diretta a supplire al mancato assolvimento dell'onere probatorio da parte del privato.

Le spese di giudizio - in considerazione della reciproca soccombenza - possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

- dichiara **illegittimo** l'impugnato silenzio rifiuto con conseguente obbligo del Ministero dell'Interno intimato di pronunciarsi con un provvedimento espresso in ordine alla richiesta di permesso di soggiorno presentata dall'odierno ricorrente in data febbraio 2009 e successiva diffida del 15 novembre 2010, entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, ovvero dalla sua notificazione se anteriore;

- nomina, fin d'ora, per il caso di ulteriore persistente inadempimento il Commissario ad acta nella persona del Dirigente del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno o di un funzionario da lui designato, il quale dovrà provvedere in via sostitutiva, previo accertamento della perdurante inottemperanza della Amministrazione, entro l'ulteriore termine di 60 (sessanta) giorni, avvalendosi, se ritenuto necessario, anche degli uffici e dei funzionari del predetto Ministero;

- rinvia la determinazione del compenso del predetto Commissario ad acta a successiva ordinanza, il cui onere è posto sin da ora a carico del Ministero dell'Interno;

- dichiara inammissibile in questa sede la domanda relativa all'accertamento della fondatezza del ricorso

- **respinge** la domanda di risarcimento del danno;

- compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2011

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/11/2011

IL SEGRETARIO

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