



**TRIBUNALE DI ROMA**  
**Sezione prima civile**

Il tribunale, in composizione monocratica, nella persona del giudice onorario, Simonetta Minotti, a scioglimento della riserva assunta in data 21.05.2015 ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nella causa civile in primo grado iscritta al n. 81291 del Ruolo generale degli affari civili contenziosi per l'anno 2014 e vertente

**TRA**

██████████ nato il ██████████ di nazionalità dell'Afghanistan, elettivamente domiciliato in Roma, piazza Mazzini n. 8, presso lo studio dell'avvocato Salvatore Fachile che lo rappresenta e difende in virtù di procura a margine del ricorso;

*ricorrente*

**E**

**Ambasciata d'Italia in Kabul -Afghanistan-** in persona dell'Ambasciatore pro-tempore, domiciliato ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato via dei Portoghesi n. 12,

**Ministero Affari Esteri**, in persona del Ministro pro-tempore rappresentato e difeso ex lege, dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici si domicilia in Roma via dei Portoghesi 12,

*resistente*

e con l'intervento del **Pubblico Ministero**

**Oggetto:** accertamento del diritto al ricongiungimento familiare;

Il giudice,  
esaminati gli atti,

premessi:

- che in data 25.09.2014, l'Ambasciata d'Italia in Kabul in Afghanistan, comunicava alla sig.ra ██████████ figlia di ██████████ nata a Kabul di essere disponibile ad accertare e valutare ogni altra documentazione utile a dimostrare la condizione di carico della richiedente;

- che con ricorso depositato il 22.12.2014 il ricorrente deducendo la violazione dell'art. 2 di cui alla legge 241/1990 nonché dell'art. 5, comma 4 Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare in combinato disposto con l'art. 4 D.lgs 289/98, chiedeva: " -In via principale e nel merito accertare e dichiarare il diritto del ricorrente al ricongiungimento familiare con la madre in base alla normativa vigente;- In via cautelare autorizzare la madre del ricorrente a far ingresso immediato in Italia, ordinando al Ministero degli Affari Esteri nonché all'Ambasciata d'Italia a Kabul, il rilascio di un visto per ricongiungimento familiare; - In via principale riconoscere la dolosa o colposa inattività dell'Ambasciata italiana a Kabul e ordinare al Ministero degli Affari Esteri e all'Ambasciata d'Italia di rilasciare il richiesto visto per ricongiungimento familiare,- Condannare il Ministero degli Esteri al pagamento in favore del ricorrente a titolo di risarcimento del danno una somma pari a Euro mille per ogni mese di ritardo causato nel ricongiungimento o altra somma ritenuta equa; con vittoria di spese, diritti ed onorari di causa";

-che il Ministero degli Affari Esteri, in persona del Ministro pro-tempore, si costituiva in giudizio con memoria difensiva depositata il 10.04.2015, deducendo che in data 27.11.2014 " non risultava ancora pervenuta la documentazione attestante che la signora fosse a carico del figlio residente in Italia, e quindi risultava impossibile l'emissione del visto a favore della richiedente, veniva lo stesso giorno firmato il provvedimento di diniego (cfr. allegato 14) ..." e chiedeva il rigetto della domanda in quanto infondata in fatto e in diritto. Spese rifuse.;

- che all'udienza del 21.05.2015 la parte ricorrente rinunciava all'audizione e chiedeva la decisione della causa, il Tribunale si riservava;

- che la causa è stata trattata nelle forme di cui all'art. 702 bis c.p.c., tutto ciò premesso:

rilevato che la denuncia dei vizi di legittimità del provvedimento opposto non sembra adeguata al presente giudizio, in cui, come si evince dalla riconosciuta giurisdizione ordinaria ( v. Ord. Cass. civ., S.U., 20.07.2011, n. 15868, Rv. 618907 ) e dalla stessa lettera della legge, deve essere comunque accertato, in capo al ricorrente, la sussistenza del diritto al ricongiungimento familiare e quindi il diritto al rilascio del visto (in favore della madre) da parte dell'Ambasciata d'Italia a Kabul in Afghanistan;

considerato che è da ritenere che, una volta trasferita la controversia dalla sede amministrativa a quella giudiziaria (ordinaria), non mantengono un rilievo autonomo i denunciati vizi della procedura amministrativa;

rilevato, pertanto, che eventuali vizi del procedimento amministrativo non incidono sull'esito del presente giudizio, nel cui ambito il ricorrente ha potuto svolgere e precisare le sue ragioni;

rilevato che con provvedimento emesso in data 27.11.2014 l'Ambasciata d'Italia Kabul rigettava la domanda di visto proposta dalla Sig.ra ██████████ per non aver allegato la documentazione attestante di essere a carico del figlio residente in Italia ( cfr. all. n. 14 memoria difensiva);

*m*

atteso che il presente procedimento postula la possibilità, per il giudice, di accertare in via autonoma la sussistenza dei presupposti per il rilascio del visto, persino in assenza del nulla osta ex art. 20, co. 3, d.lgs 150/2011, atteso che l'art. 29, 1 comma, d.lgs 286/98 recita: (Ricongiungimento familiare). "1. Lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari: a) ..... b) ..... c) .....; d) genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute; ...";

considerato che l'art. 29-bis d.lgs 286/98 attinente al ricongiungimento familiare dei rifugiati, recita "1. Lo straniero al quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato può richiedere il ricongiungimento familiare per le medesime categorie di familiari e con la stessa procedura di cui all'articolo 29. Non si applicano, in tal caso, le disposizioni di cui all'articolo 29, comma 3; 2. Qualora un rifugiato non possa fornire documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, in ragione del suo status, ovvero della mancanza di un'autorità riconosciuta o della presunta inaffidabilità dei documenti rilasciati dall'autorità locale, rilevata anche in sede di cooperazione consolare Schengen locale, ai sensi della decisione del Consiglio europeo del 22 dicembre 2003, le rappresentanze diplomatiche o consolari provvedono al rilascio di certificazioni, ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200, sulla base delle verifiche ritenute necessarie, effettuate a spese degli interessati. Può essere fatto ricorso, altresì, ad altri mezzi atti a provare l'esistenza del vincolo familiare, tra cui elementi tratti da documenti rilasciati dagli organismi internazionali ritenuti idonei dal Ministero degli affari esteri. Il rigetto della domanda non può essere motivato unicamente dall'assenza di documenti probatori.";

rilevato che la Suprema Corte Sez. Prima Civile, con sentenza n. 7218 del 30.03.2011, rileva: "1. è principio consolidato nella giurisprudenza in subjecta materia di questa Corte quello per il quale il procedimento di riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare è procedimento complesso, a formazione progressiva, nel quale le valutazioni accertative della Questura o dello Sportello Unico vengono seguite dagli accertamenti della Rappresentanza diplomatica (le prime sfocianti nel nulla osta e i secondi nel visto di ingresso, o nel suo diniego, impugnabile come atto terminativo innanzi al G.O. ed ex art. 30 comma 6 del T.U. (Cass. n. 209 del 2005 - n. 15247 del 2006 - n. 12661 del 2007); 2. è indiscutibile che gli atti dell'Amministrazione in materia siano privi di alcun profilo di discrezionalità ma attengano alla verifica della sussistenza/insussistenza dei requisiti delineati dalla legge per l'insorgenza del diritto al ricongiungimento, solo in tal quadro giustificandosi la disposizione dell'art. 30, comma 6 T.U. che radica in capo al G.O. la giurisdizione e sol per effetto di tal quadro dovendosi predicare che la domanda dell'interessato che contesti il diniego del visto di ingresso del suo familiare non ha alcun carattere impugnatorio dell'atto di diniego ed in ragione dei suoi vizi; 3. è altrettanto indiscutibile che, alla luce della articolazione procedimentale per giungere all'accertamento del diritto al ricongiungimento e considerando che il diritto viene accertato essere insorto solo all'esito del procedimento, la sopravvenienza normativa sui requisiti di insorgenza sia di immediata applicazione ove essa intervenga nel corso della procedura";

considerato che la Corte di Cassazione con ordinanza n. 4984 del 28 febbraio 2013: " ...Ritenuta in ordine al primo motivo che è consolidato, nella giurisprudenza di questa sezione, il principio secondo il quale il procedimento di riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare è procedimento complesso, a formazione progressiva, nel quale le valutazioni accertative della Questura o dello Sportello Unico vengono seguite dagli accertamenti della Rappresentanza diplomatica, le prime sfocianti nel nulla osta e i secondi nel visto di ingresso, o nel suo diniego, quest'ultimo provvedimento impugnabile come atto terminativo innanzi al G.O. ed ex art. 30 comma 6 del T.U. (Cass. n. 209/2005; 15247/2006; 12661/2007); 2) è incontestato che gli atti dell'Amministrazione in materia sono privi di alcun profilo di discrezionalità perché attinenti alla verifica della sussistenza/insussistenza dei requisiti delineati dalla legge per l'insorgenza del diritto al ricongiungimento, come risulta confermato dal radicamento, ex art. 30 d.lgs n. 286 del 1998, in capo al G.O. della cognizione su di essi;... ";

atteso quindi che l'Autorità Consolare richiedeva alla parte ricorrente documentazione attestante le generalità e l'esistenza di eventuali figli nati dal matrimonio, in considerazione di quanto previsto in merito ai genitori ultrasessantacinquenni;

atteso che la madre del ricorrente, sig.ra [REDACTED] presentava documento d'identità e atto di nascita dai quali risultava essere ultrasessantacinquenne, nonché atto di matrimonio da cui risultava avere due figli, di cui uno è il ricorrente, l'altro il sig. [REDACTED] nato il [REDACTED] e scomparso dal [REDACTED] e che con tale documentazione la stessa dimostrava di non avere alcun figlio che potesse provvedere al suo sostentamento ai sensi dell'art. 29, comma 1 lett. d) - (ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute);

atteso che la sig.ra [REDACTED] ultrasessantacinquenne si ritrova da sola in un Paese, l'Afghanistan, che vive una situazione in cui è aumentata l'insicurezza in tutto il territorio in previsione del ritiro di 86.000 soldati stranieri (A.I. rapporto 2014/2015);

ritenuto, pertanto, che nella fattispecie i motivi di diniego opposti dall'Amministrazione siano irrilevanti in quanto per l'ipotesi in cui il familiare da ricongiungere sia ultrasessantacinquenne la legge non esige la prova che lo stesso sia a carico del richiedente;

atteso che, nella specie, si ritengono sussistenti i presupposti per il riconoscimento del diritto del ricorrente al ricongiungimento familiare;

ritenuto che la domanda del ricorrente di condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno asseritamente

20

subito a seguito dell'iter per l'ottenimento del visto d'ingresso, deve, invece, essere respinta; considerato che, per costante giurisprudenza, nel caso di illegittimo esercizio di funzioni amministrative, per accertare la responsabilità della Pubblica Amministrazione occorre verificare la sussistenza dell'elemento soggettivo, secondo quanto previsto dall'art. 2043 c.c. che richiede perché possa ravvisarsi un illecito aquilano l'accertamento del dolo o della colpa in capo al soggetto agente, elemento soggettivo che richiede uno specifico accertamento fondato sulla valutazione della condotta della Pubblica Amministrazione e, in particolare, sul rispetto dei principi di imparzialità, correttezza e buona amministrazione che devono connotare l'azione amministrativa: "Nel caso in cui sia stata introdotta, davanti al giudice ordinario, ....una domanda risarcitoria ex art. 2043 cod. civ. nei confronti della P.A. per illegittimo esercizio di una funzione pubblica, questi dovrà procedere, in ordine successivo, alle seguenti indagini: a) in primo luogo, dovrà accertare la sussistenza di un evento dannoso; b) dovrà, poi, stabilire se l'accertato danno sia qualificabile come ingiusto, in relazione alla sua incidenza su di un interesse rilevante per l'ordinamento (a prescindere dalla qualificazione formale di esso come diritto soggettivo); c) dovrà, inoltre, accertare, sotto il profilo causale, facendo applicazione dei criteri generali, se l'evento dannoso sia riferibile ad una condotta della P.A.; d) infine, se detto evento dannoso sia imputabile a responsabilità della P.A. tale imputazione non potrà avvenire sulla base del mero dato obiettivo della illegittimità del provvedimento amministrativo - in relazione al cui accertamento, peraltro, non è ravvisabile la necessaria pregiudizialità del giudizio di annullamento davanti al giudice amministrativo, potendo, al contrario, detto accertamento essere svolto dal giudice ordinario nell'ambito dell'esame della riconducibilità della fattispecie sottoposta al suo esame alla nozione di fatto illecito delineata dall'art. 2043 cod. civ., - richiedendo, invece, una più penetrante indagine in ordine alla valutazione della colpa, che, unitamente al dolo, costituisce requisito essenziale della responsabilità aquiliana. La sussistenza di tale elemento sarà riferita non al funzionario agente, ma alla P.A. come apparato, e sarà configurabile qualora l'atto amministrativo sia stato adottato ed eseguito in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione alle quali deve ispirarsi l'esercizio della funzione amministrativa, e che il giudice ordinario ha il potere di valutare, in quanto limiti esterni alla discrezionalità amministrativa. (Cass. SS.UU. 22 luglio 1999 n.500; da ultimo Cass. Sez. 3, Sentenza n. 23170 del 31/10/2014).

considerato che a fronte della totale assenza di allegazioni in merito all'ipotesi di danno, avendo la parte ricorrente proposto argomentazioni generiche, senza alcuna istanza istruttoria in merito, la domanda non può, pertanto, trovare accoglimento, anche perché, a prescindere dalla quantificazione del danno, difettano la specifica e concreta allegazione e prova delle conseguenze dannose che sarebbero derivate dalla attività della Amministrazione, delle quali si chiede la liquidazione in via esemplare, tenuto anche conto che l'Amministrazione ha sollecitato la necessaria documentazione, in base alla quale è stato provato lo stato di ultrasessantacinquenne della ricorrente e l'assenza di figli che potessero mantenerla nel Paese di origine, circostanze ed elementi, questi ultimi, che consentono di accertare e riconoscere il diritto del ricorrente al ricongiungimento familiare ai sensi dell'art. 29 co. 1 lett. d) e 29 bis D.lgs 286/98,

considerato che deve, infatti, evidenziarsi che non risulta allegato, né è presumibile sulla base delle generiche deduzioni sopra riportate, alcun danno quale conseguenza causale della condotta di parte resistente; considerato che costituisce invero ormai *ius receptum*, dopo il fondamentale arresto giurisprudenziale di cui alla Cass. Sez. Un. 24.6/11.11.2008, che anche i danni non patrimoniali, derivanti dalla lesione di diritti fondamentali della persona costituzionalmente tutelati, devono essere rigorosamente allegati e provati (anche nel nesso di causalità con il fatto illecito), e non possono essere ritenuti *in re ipsa*;

atteso, quindi, che il danno anche non patrimoniale deve essere sempre provato dalla parte, nella specie il ricorrente ha allegato la sussistenza di un danno non patrimoniale derivante dall'assenza della madre che sembri rimasta nelle more dal rilascio del visto nel territorio di origine;

rilevato che giova rilevare come la madre abbia vissuto fino ai suoi 65 anni in tale territorio e, lontano dal figlio, dal giorno della fuga di quest'ultimo dal Paese di origine;

atteso che, nella fattispecie, la parte ricorrente ha genericamente dedotto di avere riportato danni a seguito del mancato ricongiungimento con la madre anziana, sola e residente in un paese che vive una fase di grave instabilità, attraversata anche da guerre, si deve rilevare che detta situazione dura però ormai da decenni ed ha accompagnato gran parte della vita della medesima;

considerata la natura della controversia sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese;

P.Q.M.

definitivamente pronunciando,

in parziale accoglimento della domanda, 1) ritenuta l'illegittimità del provvedimento di diniego emesso dall'Ambasciata d'Italia in Kabul -Afghanistan in data 27.11.2014, dichiara il diritto del signor [redacted] nato il [redacted] di nazionalità dell'Afghanistan al ricongiungimento familiare con la madre, 2) dispone che l'autorità dell'Ambasciata d'Italia in Kabul -Afghanistan rilasci il visto di ingresso per il ricongiungimento familiare in favore della sig. [redacted] 3) rigetta la richiesta, da parte del ricorrente, di condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno, dichiara integralmente compensate le spese del procedimento.

Roma 05.10.2015

Il giudice  
(Simonetta Minotti)

*Simonetta Minotti*

V. lo Deposito in Cancelleria  
16/10/15  
CANCELLIERE  
*[Signature]*