



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA

SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott.ssa Damiana Colla, ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A EX ART. 281 TERDECIES C.P.C.

nella causa civile di primo grado iscritta al n. r.g. 20992/2024 promossa da

XX rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Barbariol e dall'avv. Martina Opocher ed elettivamente domiciliata in Padova, via Guizza, n. 84, presso lo studio dei difensori

- ricorrente -

contro

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE –
AMBASCIATA D'ITALIA A COLOMBO (SRI LANKA), con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ex lege*

- resistente -

Oggetto: visto ricongiungimento familiare.

Con ricorso depositato in data 17.5.2024, la ricorrente, cittadina dello Sri Lanka regolarmente soggiornante in Italia, ha chiesto, previo accertamento del proprio diritto al ricongiungimento con il padre, di ordinare all'Ambasciata d'Italia a Colombo (Sri Lanka) di rilasciare il visto di ingresso in favore del medesimo, anche con urgenza.

A tal fine, la ricorrente ha sostenuto di avere ottenuto il nulla osta dalla Prefettura di XXXXX il 7.3.2023, di avere consegnato il 28.8.2023 i documenti da legalizzare e di avere incontrato notevoli difficoltà per la prenotazione *online* sulla piattaforma di VFS di un appuntamento finalizzato alla richiesta di visto di ingresso del genitore, tanto da essersi dovuta rivolgere ai difensori in prossimità della scadenza del nulla osta, i quali hanno inviato pec il 4.9.2023 chiedendo appuntamento per la formalizzazione della domanda di visto ed esplicitando la volontà di interruzione del termine di scadenza del nulla osta (7.9.2023), senza che venisse tuttavia concesso l'appuntamento; di essere riuscita a prenotare un appuntamento sull'apposita piattaforma solo per il 6.3.2024, giorno in cui era stata effettivamente formalizzata la richiesta di visto; di avere ricevuto preavviso di rigetto datato 8.3.2024 nel quale venivano evidenziate la scadenza del nulla osta al momento della domanda di visto e la mancanza del certificato di

stato di famiglia tradotto e legalizzato, e successivamente il 26.3.2024 il provvedimento di rigetto basato sui medesimi rilievi e senza che fossero state tenute in alcun conto le osservazioni difensive trasmesse all'esito del preavviso di rigetto.

Ha evidenziato il proprio diritto all'unità familiare, specie in quanto titolare dello *status* di rifugiata, nonché lamentato l'illegittimità dell'operato dell'amministrazione resistente ed in particolare del provvedimento conclusivo di diniego del visto, la quale non aveva tenuto conto della pec interruttiva del decorso del termine semestrale di validità del nulla osta ed aveva fondato il diniego sul mancato deposito di un documento, nonostante l'attenuazione dell'onere probatorio prevista dal legislatore in materia di ricongiungimento familiare dei rifugiati (art. 29 bis TUI).

Ha lamentato inoltre di aver subito, in conseguenza dell'avversa condotta colpevole e della lesione del diritto all'unità familiare con i genitori, un danno non patrimoniale del quale ha chiesto il risarcimento, in misura da quantificarsi in via equitativa.

Respinta l'istanza cautelare per difetto di *periculum in mora* con decreto del 20.6.2024 è stata fissata per la trattazione del merito l'udienza cartolare del 20.11.2024.

L'Amministrazione resistente si è costituita in giudizio il 19.11.2024, chiedendo la cessazione della materia del contendere per intervenuto rilascio del visto in autotutela in data 29.8.2024 ed insistendo per la compensazione delle spese di lite.

All'esito dell'udienza del 20.11.2024, la causa deve intendersi trattenuta in decisione, previo deposito di note da parte della ricorrente il 18.11.2024, nelle quali ha confermato l'avvenuto rilascio del visto in favore del padre (a seguito dell'accoglimento nel luglio scorso di analogo ricorso da parte del tribunale adito iscritto al n. rg. 20990/2024, relativamente alla madre della ricorrente) ed insistito sulla domanda risarcitoria formulata nel ricorso introduttivo, oltre che sulla condanna della controparte alla rifusione delle spese di lite.

Il giudizio deve essere definito con una pronuncia di cessazione della materia del contendere, considerato che la ricorrente ha ottenuto, per come risulta dal visto depositato in atti da entrambe le parti, il rilascio in data 29.8.2024 del visto di ingresso per motivi familiari n. [REDACTED] in favore del padre, [REDACTED] [REDACTED] (apposto su passaporto n. N [REDACTED]). E' dunque evidente che la ricorrente abbia conseguito il bene della vita oggetto della domanda di rilascio del visto, come da conclusioni del ricorso introduttivo, sebbene persista l'interesse ad ottenere la pronuncia risarcitoria originariamente formulata.

Occorre comunque esaminare il merito della controversia, stante il principio di elaborazione giurisprudenziale della soccombenza virtuale che disciplina la regolamentazione delle spese di lite nel caso della cessazione della materia del contendere.

Quanto al quadro normativo, occorre richiamare nella fattispecie l'art. 29, c. 1, lett. c) del d.lgs. 286/1998, che riconosce al cittadino non europeo il diritto al ricongiungimento con il genitore alle condizioni in esso meglio

indicate. La relativa procedura di ricongiungimento familiare consta di due fasi: la prima si svolge dinanzi allo Sportello Unico per l'Immigrazione presso la Prefettura e ha ad oggetto la verifica dei requisiti oggettivi per il rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare, quali titolo di soggiorno, reddito e alloggio se richiesti, e di assenza di circostanze ostative di Pubblica Sicurezza; la seconda fase si svolge invece dinanzi alla Rappresentanza Consolare e ha ad oggetto la verifica dei requisiti soggettivi necessari al rilascio del visto d'ingresso, quali legami di parentela e altri requisiti dei soggetti da ricongiungere (cfr., Cass., n. 4984/2013; n. 7218/2011; n. 15247/2006; n. 12661/2007; n. 209/2005).

Nella specie, deve integralmente condividersi quanto osservato dal tribunale adito nella recente pronuncia relativa al ricongiungimento della madre della ricorrente, nel procedimento iscritto al n. rg. 20990/24, secondo la quale: *“Nel caso di specie l'Ambasciata ha rigettato la domanda di visto perché presentata oltre il termine semestrale di validità del nullaosta.*

E tuttavia, si osserva che, ottenuto il nullaosta il 7.03.2023, la madre del ricorrente si è tempestivamente attivata tentando di fissare un appuntamento per il tramite dell'Agenzia esterna delegata dall'Ambasciata all'acquisizione delle domande e tuttavia - non riuscendo ad ottenere alcun appuntamento, come dimostrato dagli screenshots della piattaforma di prenotazione dalla quale si rileva l'indisponibilità di slots vacanti - l'interessata ha inviato il 3.09.2023, e quindi entro il termine semestrale di validità del nullaosta, una formale richiesta di appuntamento tramite email agli indirizzi ufficiali dell'Ambasciata.

È evidente quindi che alcun comportamento negligente è imputabile a parte ricorrente e che l'Ambasciata, scegliendo di delegare parte delle attività inerenti all'iter di rilascio del visto ad un'agenzia esterna rimane in ogni caso responsabile degli eventuali ritardi dalla stessa accumulati.

Ribadito quindi che i ritardi dell'agenzia per lo svolgimento delle attività delegate dall'Ambasciata non possono in nessun caso ricadere sulla ricorrente e compromettere il suo diritto all'unità familiare; giustificata quindi la scelta di ricorrere alla via alternativa della richiesta di appuntamento tramite email, si ritiene che la procedura per il rilascio del visto sia stata attivata dall'interessata correttamente e tempestivamente”.

Invero, per quanto concerne il padre della ricorrente, **posta la scadenza del nulla osta in data 7.9.2023, la pec interruttiva del difensore risulta tempestivamente inviata e ricevuta il 4.9.2023.**

Né l'amministrazione sembra aver tenuto in alcun conto, richiedendo il certificato di stato di famiglia tradotto e legalizzato (Gramma Niladhari), quanto previsto a tutela del rifugiato dall'art. 29 bis TUI, nemmeno alla luce delle osservazioni inviate dalla difesa della ricorrente all'esito della notifica del preavviso di rigetto, nelle quali è stato condivisibilmente evidenziato quanto segue (cfr., allegato 14, fascicolo ricorrente).

<< -- La disposizione normativa prevede una notevole attenuazione dell'onere probatorio, dal momento che ai fini della dimostrazione del vincolo familiare non solo può essere dedotto qualsiasi genere di prova, ma ai sensi del sopra richiamato comma 2 dell'art. 29-bis, “il rigetto della domanda non può essere motivato unicamente dall'assenza di documenti probatori”. Ciò impone un elevato onere di cooperazione sia sull'autorità

amministrativa che, eventualmente, su quella giudiziaria, chiamate a rendere effettivo l'esercizio del diritto all'unità familiare dei cittadini stranieri titolari dello *status* di rifugiato.

-- Sulla portata delle agevolazioni probatorie previste dall'art. 29 *bis* d.lgs. 286/1998 in favore del familiare del titolare dello *status* di rifugiato, la Suprema Corte di Cassazione nella sentenza n. 2168 del 24 gennaio 2023 ribadisce la posizione già precedentemente assunta sulla **necessità di interpretare in maniera estensiva l'ambito di applicazione della disposizione normativa** citata, per cui tali agevolazioni non devono “*essere interpretate in senso restrittivo come riferite alla sola dimostrazione del vincolo familiare, ma devono essere estese anche agli altri elementi che qualificano tale vincolo ai fini del rilascio del visto d'ingresso (come la vivenza a carico e l'assenza di altri figli in patria, in caso di ricongiungimento con un genitore)*” (Cass., n. 28200/2021)”. I Giudici di legittimità rilevano che, benché nella norma in questione si faccia testualmente riferimento solo all'esistenza del vincolo familiare, tale indicazione deve ritenersi riferibile “*alle caratteristiche complessive della situazione familiare con il ricongiungendo e non al solo rapporto di parentela, strettamente considerato, non sussistendo alcuna ragione per differenziare in senso più severo la prova dell'inesistenza di altri figli rispetto al rapporto di filiazione, perchè le difficoltà da affrontare per il rifugiato sono le stesse*” (Cass., n. 28202/2021)”. In secondo luogo, in merito al valore dell'autocertificazione come prova, la Corte di cassazione ricorda che, benché l'autocertificazione non abbia valore di prova tipica e non possa “*costituire di per sé, nel giudizio in cui è prodotta, prova della verità del suo contenuto*”, essa costituisce pur sempre una prova atipica alla quale deve attribuirsi quanto meno valore indiziario e che, quindi, ben può essere valutata dal giudice unitamente agli altri elementi probatori acquisiti (v. Cass. n. 11223/2014, Cass. n. 27173/2011).

-- Alla luce di tali considerazioni si ritiene che la **mancaza del certificato di [REDACTED] rilevata nel preavviso di rigetto** non possa costituire legittimamente una ragione sufficiente a negare il rilascio del visto di ingresso per ricongiungimento familiare in favore del sig. [REDACTED], padre della sig.ra [REDACTED] titolare dello *status* di rifugiata>>.

Sebbene la materia del contendere sia dunque cessata in ordine al rilascio del visto, l'amministrazione resistente deve quindi, alla luce delle considerazioni esposte, essere considerata, su tale domanda, virtualmente soccombente. La domanda risarcitoria non merita, invece, accoglimento, pur sussistendo la giurisdizione di questo giudice, in quanto proposta unitamente alla domanda di rilascio del visto per ricongiungimento familiare (si veda Cass. 19 settembre 2019 n. 23412).

Occorre in proposito evidenziare 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 aquiliano 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).

Peraltro, atteso che il risarcimento non è una conseguenza automatica dell'annullamento giurisdizionale del provvedimento illegittimo, la domanda di risarcimento dei danni risulta regolata dal principio dell'onere della prova di cui all'art. 2697 c.c., in base al quale chi vuole far valere un diritto in giudizio deve far valere i fatti che ne costituiscono il fondamento, richiedendosi che venga allegata e provata dal danneggiato, oltre alla lesione della situazione soggettiva di interesse tutelata dall'ordinamento, la sussistenza di un danno ingiusto, del nesso causale tra condotta ed evento, nonché la colpa o il dolo dell'amministrazione.

Tanto premesso, nel caso di specie, difetta la prova – ed invero l'allegazione - del danno subito quale conseguenza della condotta e del diniego di visto illegittimi dell'amministrazione, non ricorrendo una ipotesi di *danno in re ipsa* e considerato che nella specie trattasi di ricongiungimento del padre della ricorrente – rimasto nel paese di origine insieme alla moglie, madre della ricorrente, ad attendere il rilascio dei visti - e che questa vive in Italia con il marito e la figlia nata nel 2023, quindi già adeguatamente supportata nella crescita della minore all'interno del nucleo familiare ristretto, circostanza che esclude la configurabilità di qualsivoglia danno nel ritardo con il quale il genitore ha fatto ingresso in Italia.

La domanda risarcitoria, quindi, deve essere respinta.

Le spese di lite seguono la soccombenza (virtuale) prevalente e sono liquidate nella misura di cui in dispositivo per le sole fasi di studio ed introduttiva.

P.Q.M.

- dichiara la cessazione della materia del contendere relativamente al rilascio del visto;
- rigetta la domanda di risarcimento del danno;
- condanna l'amministrazione resistente, in persona del legale rappresentante, alla rifusione delle spese di lite in favore della ricorrente, complessivamente liquidate in euro 1.453,00 per compensi, oltre spese generali al 15% ed accessori come per legge.

Roma, 2/12/2024.

IL GIUDICE
dott.ssa Damiana Colla