

IN DEL NOME DEL POPOLO ITALIANO IL TRIBUNALE DI MILANO
I SEZIONE CIVILE Giudice dott. Paola Gandolfi

ha pronunciato la seguente
SENTENZA

nella causa civile iscritta al numero di ruolo sopra riportato

tra

Xxxx, con gli avv. Vittorio Angiolini

contro

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, con l'Avvocatura Distrettuale dello Stato

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato il 16/9/04 Xxxx chiamava in giudizio il Ministero degli Affari Esteri per sentire accertare l'illecita lesione dei suoi diritti alla famiglia ed alla dignità personale e conseguentemente condannare l'amministrazione convenuta al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, quantificati in euro 25.000,00.

Esponeva l'attore, cittadino marocchino regolarmente risiedente sul territorio italiano, di avere, in data 21/6/02 inoltrato richiesta di ricongiungimento familiare in Italia, a favore della propria moglie. L'istanza veniva accolta dalla Questura di Milano in data 3/9/02 e la signora Xxxx depositava presso il consolato italiano di Casablanca la richiesta documentazione. A distanza di un anno ancora il Consolato non aveva rilasciato il visto, sicché l'attore inoltrava ricorso all'Autorità Giudiziaria, che ordinava il rilascio del visto in data 9/5/03. Il Ministero degli Affari Esteri non provvedeva e di nuovo Xxxx inoltrava un'istanza di nulla osta all'ingresso della moglie, che veniva nuovamente accolta in data 9/10/03 ed a cui seguiva finalmente il rilascio del visto a favore di Xxxx in data 3/2/04. Poiché, se l'originario nulla osta avesse avuto adeguato riscontro l'unità familiare si sarebbe ricostituita sin dal mese di ottobre 2002, l'attore chiedeva di essere risarcito dei danni patrimoniali, esistenziali e morali subiti per l'inutile attesa di quasi due anni.

Si costituiva il Ministero convenuto, sottolineando come costituisse fatto notorio l'incremento delle richieste di visti d'ingresso presso il Consolato di Casablanca, anche in conseguenza della chiusura del vice consolato di Tangeri. Sicché non risultava più possibile trattare le pratiche, che comunque richiedono un'istruttoria, nel termine di sei mesi di validità del nulla osta. Malgrado l'autorità consolare avesse chiesto di poter sanare la situazione il Ministero competente aveva risposto che per ragioni di sicurezza non potevano essere derogate le disposizioni in materia di durata del nulla osta. Ritenendo di trovarsi di fronte ad un'ipotesi di impossibilità oggettiva di adempiere tempestivamente, il Ministero convenuto chiedeva il rigetto delle domande.

All'udienza del 24/5/05 compariva personalmente l'attore, che narrava la vicenda e le difficoltà incontrate.

Per due udienze la difesa attorea non compariva, quindi, all'esito di un rinvio di ufficio ex art. 309 c.p.c., comparso il procuratore dell'attore, venivano ammesse ed esperite le prove dedotte ed infine, all'udienza del 11/4/07 la causa veniva trattenuta in decisione sulle conclusioni riportate in epigrafe.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'attore, sentito liberamente dal G. I. ha raccontato: "mi sono sposato nel maggio del 2002, sono tornato in Italia nel giugno e ho iniziato le procedure per il ricongiungimento familiare, producendo tutti i documenti; il 3 settembre mi è stato rilasciato il nulla osta" (cfr doc. 2). Aggiunge l'attore: "mia moglie si è presentata al Consolato Italiano, ma le è stato impossibile entrare".

In data 12/12/02 la signora Xxxx inviava una raccomandata al Consolato di Casablanca, dal contenuto assai preciso e formale, in cui allegava anche il certificato di matrimonio e quello di assenza carichi pendenti e casellario giudiziale (doc. 3).

Dopo un ulteriore sollecito senza risposta e senza neppure poter accedere al consolato, veniva comunicato, attraverso un cartello esposto all' esterno della sede consolare, che tutte le pratiche depositate da più di sei mesi dovevano considerarsi scadute.

A quel punto Xxxx ha fatto ricorso ex art. 30 D.lvo 286/98 al giudice, che in data 21/5/03 ordinava al Consolato Generale d' Italia in Casablanca di rilasciare il visto nel termine perentorio di trenta giorni (doc. 4 att.).

A questo punto, secondo quanto riferito da Xxxx "mia moglie è riuscita ad entrare al Consolato, un' impiegata ha visto il provvedimento e stava per rilasciare il visto, ma è arrivato il vice console che ha detto che il provvedimento non era indirizzato a loro, ma al Ministero dell' interno". Dopo avere fatto estenuanti code in questura, Xxxx riceveva il suggerimento di chiedere un nuovo nullaosta che effettivamente veniva rilasciato in data 9/10/03 (doc. 7) e finalmente il Consolato di Casablanca rilasciava il visto nel febbraio 2004.

Le circostanze allegare dall' attore risultano, come visto, documentate e sono state confermate testimonialmente da xxxxxxxxx (sulla cui capacità a deporre ex art. 246 c.p.c. nulla risulta tempestivamente eccepito).

Del resto la stessa difesa del Ministero convenuto non contesta che nel periodo, anche a causa della chiusura del vice consolato di Tangeri, il Consolato di Casablanca non era in condizione -per fatti non imputabili ai richiedenti- di effettuare tutti gli adempimenti relativi all' accertamento dei vincoli familiari ed alla veridicità dei documenti presentati dagli interessati nel termine di sei mesi di validità dei nulla osta rilasciati dalle Questure.

Pare quindi al Tribunale che la pretesa risarcitoria svolta dall' attore sia fondata.

Nessun dubbio sussiste in relazione alla legittimità della pretesa di Xxxx di ricongiungersi con la moglie a far tempo dal rilascio del nulla osta del 3/09/02 e viene in questa sede chiesto di valutare -sotto il profilo dell' ingiustizia del danno inferito- il complessivo comportamento tenuto dall' Amministrazione degli Affari Esteri, nel suo complesso, nella sua fase di attuazione della stessa.

Come è noto, la S.C. nel riconoscere la risarcibilità del "danno ingiusto" (cioè quello arrecato "non iure") che si risolve nella lesione di un interesse ritenuto rilevante per l' ordinamento, indipendentemente dalla sua qualificazione formale, impone all' interprete di effettuare un giudizio di comparazione tra gli interessi in conflitto (quello del soggetto che si afferma leso e quello perseguito con il comportamento lesivo), chiarendo che l' interesse ultraindividuale perseguito dalla Pubblica Amministrazione può comportare il sacrificio di quello individuale soltanto se l' azione amministrativa è conforme ai principi di legalità e buona amministrazione Cass. 500/99). Deve quindi stabilirsi se l' evento dannoso sia imputabile a dolo o colpa della PA, che è configurabile nel caso in cui la condotta dell' amministrazione sia stata in violazione delle regole di imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione alle quali l' esercizio della funzione amministrativa deve ispirarsi.

Ora, indubbiamente, ragioni complessive di sicurezza e di attualità delle situazioni poste all' attenzione delle questure (tra cui requisiti di alloggio e di reddito) rende ragionevole un termine di validità del nulla osta di sei mesi, trascorso il quale la procedura deve iniziare ex novo.

Tuttavia è onere del Ministero qui convenuto attrezzarsi affinché il suddetto termine non decorra inutilmente, malgrado l' attivarsi degli interessati, a causa delle carenze nell' organizzazione deputata a rilasciare i visti.

Dalla documentazione prodotta dal convenuto stesso emerge, al contrario, che il Consolato Generale di Casablanca versava all' epoca in una "situazione disastrosa", causata non solo dall' incremento delle richieste, ma dalla scelta (evidentemente attribuibile anche all' amministrazione convenuta in sede centrale) di chiudere il Vice Consolato di Tangeri, accompagnata, anziché da un adeguato potenziamento della struttura di persona della sede di Casablanca, da una riduzione delle risorse materiali ed umane, cui pare si sia tentato di porre rimedio solo nel 2003.

La condotta dell' Amministrazione degli Affari Esteri nella vicenda appare quindi -malgrado i tentativi dei singoli operatori di porre rimedio con le scarse risorse disponibili- del tutto in contrasto con quanto imposto dal precetto fondamentale del buon andamento dell' amministrazione ex art. 97 Cost., avendo accettato,

senza porre tempestivo rimedio un sottodimensionamento del Consolato di Casablanca (la cui importanza in relazione ai flussi migratori che interessano il nostro Paese non risulta certamente secondaria) che ne ha causato quali la paralisi (v. doc. 1 conv.) imponendo ai soggetti interessati, e per quello che ci riguarda, a Xxx oneri burocratici, di sollecitazione delle autorità di controllo, tra cui quella giurisdizionale, e soprattutto una attesa del tutto ingiustificata prima di poter godere del ricongiungimento familiare a cui aveva diritto e che risulta costituzionalmente riconosciuto a tutti dall'art. 29 Cost.. Xxx chiede di vedersi risarcito il danno materiale rappresentato dalla necessità di dovere mantenere la moglie inattiva in Marocco (mentre all'arrivo in Italia la signora Xxx ha subito trovato un lavoro). Tuttavia, malgrado parte delle rimesse di denaro siano documentate, non pare al Tribunale che l'immediato ingresso della giovane consorte nel nostro Paese avrebbe reso meno gravoso il contributo al suo mantenimento, mentre le perdite di chance riguardano la signora e non possono essere azionate dal marito.

Tuttavia, le diminuzioni patrimoniali non esauriscono il danno complessivo patito dall'attore. Come è noto, la più recente giurisprudenza della SC (v. Cass. 8828/03; 8827/03), confortata dall'avallo della Corte Costituzionale (cfr. sent. 233/03), ha affermato che deve ritenersi "acquisito all'ordinamento positivo il riconoscimento della lata estensione della nozione di danno non patrimoniale, inteso come danno da lesione di valori inerenti alla persona e non più di solo danno morale soggettivo". Peraltro, venendo in considerazione valori personali di rilievo costituzionale, deve escludersi che il risarcimento del danno che ne consegue sia oggetto al limite della riserva di legge correlata all'art. 185 c.p., infatti una lettura dell'art. 2059 c.c. costituzionalmente orientata impone di ritenere inoperante il detto limite se la lesione ha riguardo a valori della persona costituzionalmente garantiti (così,

testualmente le due sentenze del giudice di legittimità sopra richiamate).

Tra i diritti che rientrano nei fondamentali attributi della persona umana, la cui riparazione mediante indennizzo costituisce la forma minima di tutela (non assoggettabile a specifici limiti in relazione alla qualificazione o meno della condotta offensiva come reato) vanno annoverati quelli all'unità familiare ex artt. 29 e segg. Cost. ed al conseguente al pieno dispiegarsi della persona (art. 2 Cost.) anche all'interno di stabili relazioni affettive, che nel caso di specie hanno subito un'ingiusta compressione per un periodo superiore ad un anno.

La liquidazione di siffatto pregiudizio oggettivo, vertendosi in tema di valori inerenti la persona, in quanto tali privi di contenuto economico diretto, deve avvenire in base a valutazione equitativa (v. Cass. 8828/03), con riferimento tanto al "patema d'animo o stato d'angoscia transeunte" (danno morale in senso stretto) che al peggioramento alla qualità dell'esistenza della persona perdurante nel tempo (v. Cass. 8827/03). Considerata quindi da un lato l'entità del pregiudizio sofferto, il Tribunale stima equo liquidare i danni non patrimoniali subiti dall'attore in euro 7.000,00 in moneta attuale, comprensivi di interesse ad oggi.

Dalla data della pubblicazione della sentenza all'effettivo saldo decorreranno gli interessi legali sulla somma sopra liquidata in moneta attuale.

Alla soccombenza segue la condanna alla rifusione delle spese di lite, liquidate in euro 4.000,00 (comprensiva di IVA e CPA), per onorari e spese generali.

PQM

Il Tribunale definitamente pronunciando, ogni altra domanda ed eccezione disattesa, in accoglimento della domanda proposta da Xxx con atto di citazione notificato il 16/9/04, dichiara il Ministero degli Affari Esteri responsabile ex art. 2043 c.c. dei danni subiti dall'attore e per l'effetto condanna l'amministrazione convenuta a pagare all'attore il complessivo importo di euro 7.000,00 in moneta attuale, comprensivi di interessi ad oggi e su cui decorreranno gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza al saldo effettivo, nonché a rifondere le spese di lite, come sopra liquidate in euro 4.000,00. Così deciso in Milano il 6/7/07

Il giudice.