

N. 08154/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00770/2012 REG.RIC.



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 il Lazio
(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 770 del 2012, proposto da:
Lilian Veronica Ed Altri Mamani Yampasi, Akpaba Akofa Amivi
Therese, Acosta Larrea Amnuel Agustin, Alakkatusserial Solomon
Sabin, Bogdan Rodica, Sarker Dilruba, De Lunas Rodrigo Jr
Dayandayan, Sow Ep Tall Fatou, Oueda Emma, Zheng Chengwei,
Chen Xiuping, Coga Vituri, Mucaj Edlira, Bouardi Ihssane, Cgil -
Confederazione Generale Italiana del Lavoro, Associazione
Federconsumatori - Federazione Nazionale di Consumatori e Utenti,
Inca - Istituto Nazionale Confederale Assistenza, rappresentati e
difesi dagli avv. Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, Antonio
Mumolo, Luca Santini, con domicilio eletto presso Luca Santini in
Roma, viale Carso, 23;

contro

Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Veronika Kosiqi, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, Antonio Mumolo, Luca Santini, con domicilio eletto presso Luca Santini in Roma, viale Carso, 23;

per l'accertamento

della lesione diretta, concreta e attuale dei diritti e degli interessi dei ricorrenti derivante dal mancato rilascio entro i termini di legge del permesso di soggiorno ce per soggiornanti di lungo periodo (ex artt. 1 e 3 del d. lgs. n. 198/09 - class action)

e per la condanna

dell'amministrazione al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa ad essa assegnata mediante l'ordine di rilascio del titolo di soggiorno di lungo periodo in favore dei ricorrenti nonché di ogni altro atto ritenuto idoneo a risolvere in maniera sistematica e generale il disservizio dedotto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2013 il dott.

Maria Laura Maddalena e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe, i singoli e le associazioni ricorrenti propongono un'azione collettiva ai sensi del d.lgs. 198/2009, chiedendo l'accertamento della lesione diretta concreta ed attuale ai diritti e agli interessi dei ricorrenti per il mancato rilascio entro i termini di legge del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo nonché per la condanna dell'amministrazione al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa ad essa assegnata mediante l'ordine di rilascio del titolo di soggiorno di lungo periodo in favore dei ricorrenti nonché di ogni altro atto ritenuto idoneo a risolvere in maniera sistematica e generale il disservizio dedotto.

Espongono di aver effettuato la diffida di cui all'art. 3 comma 1 del d.lgs. 198/2009 e che il termine di 90 giorni prescritto dalla norma per l'adozione degli interventi utili alla soddisfazione degli interessati è decorso senza esito.

Agiscono pertanto con lo strumento dell'azione collettiva pubblica prevista dal più volte citato d.lgs. 198/2009 denunciando una sistematica e gravissima violazione dei termini stabiliti dalla legge e dai regolamenti di attuazione nel rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo a favore dei familiari del

richiedente, di cui all'art. 29, comma 1 d.lgs. 286/98 (testo unico dell'immigrazione).

L'art. 9 del testo unico dell'immigrazione prevede infatti che il procedimento debba concludersi entro il termine massimo di 90 giorni, mentre invece di norma tale termine non viene rispettato. Affermano i ricorrenti che talvolta le questure rilasciano un altro titolo di soggiorno, a tempo determinato, in altri casi la pratica viene semplicemente sospesa, altre volte lo straniero viene convocato e invitato a sottoscrivere un atto di rinuncia predisposto dalla questura, ovvero ancora all'atto della convocazione dello straniero viene ritirata la ricevuta di presentazione della domanda.

Spesso, infine, gli istanti ottengono unicamente un permesso di soggiorno per motivi familiari, di durata biennale, senza alcun diniego formale dell'istanza concernente il permesso di soggiorno CE di lungo periodo.

Attraverso tali prassi, le questure ottengono l'illegittimo risultato di non rilasciare il permesso di soggiorno CE ai familiari se essi non abbiano maturato autonomamente i cinque anni di residenza e gli altri requisiti che la legge richiede invece solo per il titolare a titolo principale del permesso.

Il ricorso prosegue quindi con le disamina delle singole posizioni dei ricorrenti individuali.

In conclusione, i ricorrenti ritengono che il ministero debba adottare ogni idoneo provvedimento volto a garantire che tutte le strutture

territoriali si uniformino, nel rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo ai familiari di titolare del medesimo tipo di permesso, alla interpretazione della giurisprudenza amministrativa secondo cui il requisito del previo soggiorno legale ultraquinquennale deve accertarsi solo in capo al richiedente e non anche a ciascuno dei familiari conviventi, e ciò sia nel caso di istanza presentata dall'avente titolo principale in favore dei suoi familiari che da loro stessi direttamente. Essi chiedono inoltre che venga riconosciuto il diritto per il familiare di ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo quale primo titolo di soggiorno a seguito di ricongiungimento familiare con cittadino straniero già titolare di questo tipo di permesso di soggiorno.

In secondo luogo, i ricorrenti ritengono necessario che il ministero adotti ogni provvedimento volto ad assicurare che, anche in presenza di motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno Ce di lungo periodo, il procedimento si concluda entro il termine di 90 giorni.

In terzo luogo, invitano il ministero ad accertare eventuali responsabilità dei funzionari per comportamenti e prassi illegittime.

Infine, essi chiedono l'adozione da parte del ministero di interventi di chiarificazione, anche in di carattere normativo o generale, per l'adozione di interpretazioni conformi da parte degli uffici e l'adozione di misure organizzative (quali l'aumento della dotazione del personale) per garantire il soddisfacimento dei diritti e degli interessi dei richiedenti il permesso di soggiorno CE per lungo

soggiornanti.

Pertanto chiedono a questo tribunale di “ordinare alla amministrazione il ripristino del corretto svolgimento della funzione pubblica attraverso l'adozione di ogni opportuno provvedimento e/o strumento idoneo a risolvere in maniera generale e permanente il disservizio dedotto nonché tutti i provvedimenti necessari al soddisfacimento dei diritti e interessi legittimi degli istanti”.

Si è costituita, per l'amministrazione dell'interno, l'avvocatura dello Stato, che ha depositato una memoria nella quale ha dedotto l'inammissibilità dell'azione per difetto di interesse in relazione a tre ricorrenti per formale rinuncia al titolo autorizzatorio e la cessazione della materia del contendere per uno di essi in ragione del conseguimento del titolo richiesto. In generale, poi, l'avvocatura ha eccepito l'inammissibilità del gravame perché esso è volto non già a duplicare le azioni già proponibili nel codice del processo amministrativo né a consentire la trasformazione di dette azioni, che sono ontologicamente individuali, nella forma dell'azione collettiva, ma sarebbe unicamente finalizzato ad introdurre uno strumento di tutela atipico e residuale, utilizzabile solo in assenza di altri strumenti giudiziari idonei.

Nel caso in esame, la pretesa dei ricorrente doveva esser fatta valere mediante il ricorso al giudizio avverso il silenzio (artt. 31 e 117 c.p.a.) e non con un'azione di classe.

L'avvocatura ha inoltre evidenziato che lo strumento di tutela

giudiziale è stato utilizzato – nel caso in esame – in maniera impropria, al fine cioè di imporre alle amministrazioni una interpretazione dell'art. 9 del Tu immigrazione. Sotto questo profilo, l'avvocatura dubita anche della sussistenza della giurisdizione del giudice adito per violazione della riserva di amministrazione.

Inoltre, l'avvocatura dello Stato ha sostenuto che difetta il presupposto per il ricorso alla azione collettiva in quanto qui non si verte di violazione di termini nella adozione di atti amministrativi generali non aventi contenuto normativo, ma semmai di violazione di termini di conclusione di un normale procedimento amministrativo, di natura individuale e non generale. Infine, la difesa erariale ha rilevato la genericità dei provvedimenti richiesti al giudice.

I ricorrenti hanno depositato una memoria difensiva per sostenere la persistenza dell'interesse in capo ai ricorrenti che hanno presentato atti di formale rinuncia al titolo, in quanto sono stati a ciò obbligati dalla amministrazione, nonché anche per la ricorrente SOW EP TALL che ha ottenuto il rilascio del permesso di soggiorno CE di lungo periodo, per le eventuali azioni risarcitorie.

In relazione alle residue eccezioni di inammissibilità, i ricorrenti sostengono che la giurisdizione spetta a questo giudice anche alla luce della previsione contenuta nella l. delega (l. 15 /2009) la quale prevedeva l'attribuzione della giurisdizione esclusiva e di merito al giudice amministrativo e che essa è promuovibile, per espressa disposizione di legge, anche in caso di violazione di termini da

intendersi come ipotesi autonoma e distinta da quella della mancata adozione di un atto generale a contenuto non normativo. Osservano infine i ricorrenti, richiamando il parere reso dal Consiglio di Stato, sez. Atti normativi, che l'azione collettiva pubblica non è uno strumento di tutela residuale ma aggiuntivo rispetto a quello previsti dal codice del processo amministrativo.

La causa è stata trattenuta in decisione all'odierna udienza.

DIRITTO

Occorre premettere che col ricorso in epigrafe, i ricorrenti fanno valere due diverse pretese

: una concernente la generalizzata violazione dei termini di conclusione del procedimento di rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo (90 giorni) e l'altra volta ad ottenere che l'amministrazione si uniformi alla interpretazione normativa sostenuta dai ricorrenti dell'art. 9 tu unico immigrazione come legittimante l'ottenimento del permesso di soggiorno CE di lungo periodo anche per i familiari del richiedente, anche se essi non hanno ancora compiuto i cinque anni di residenza nel territorio dello Stato.

Ad avviso del collegio solo la prima pretesa è ammissibile e fondata e pertanto va accolta mentre in relazione alla seconda pretesa va dichiarata l'inammissibilità della domanda non rientrando essa tra i contenuti propri della class action pubblica, così come delineata dalla legge.

Per quanto riguarda la questione della ammissibilità di una class

action pubblica per far valere una generalizzata violazione dei termini procedurali, il collegio osserva che sicuramente la class action pubblica è applicabile anche nel caso in cui occorra “ripristinare il corretto svolgimento della funzione”, ovvero in ambito di attività provvedimentale autoritativa e non solo di erogazione di servizi al pubblico.

E' questo è appunto il caso in esame, in cui si verte di rilascio di un titolo di soggiorno, tipica attività autoritativa.

Il problema è però se la condotta imputata alla p.a. rientri o meno tra le ipotesi tipizzate di cui all'art. 1 d.gls. 198/2009, e cioè nello specifico se essa possa ricondursi all'ipotesi in cui l'interesse degli utenti o dei consumatori è leso “dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento (...)”.

La questione dell'ambito di applicazione dell'art. 1 della l. 198/2009 è stata affrontata dal Consiglio di Stato sez. VI, 9 giugno 2011, n. 3512 unicamente in relazione all'aspetto della inidoneità dello strumento a contestare la mancata adozione di atti aventi contenuto normativo.

Vi è infatti una espressa prescrizione normativa volta a escludere gli atti aventi tale contenuto, ammettendola invece solo per gli atti generali da adottarsi entro un termine prestabilito. Nel caso esaminato nella citata pronuncia, il Consiglio ha ritenuto pertanto che lo strumento dell'azione collettiva pubblica fosse ammissibile

appunto perché si trattava di un atto generale non normativo (si trattava della mancata adozione del piano generale di riqualificazione dell'edilizia scolastica).

Invece, la questione se tra le ipotesi indicate dall'art. 1 della l. 198/2009 possa farsi rientrare anche il caso in cui si lamenti una generalizzata "violazione dei termini" procedurali non è stata fino ad ora affrontata dalla giurisprudenza.

Il tema esegetico è come debba intendersi la dizione "violazione di termini" contenuta nel più volte citato art. 1 del d.lgs. 198/2009, ovvero se la norma possa essere riferita solo al termine previsto per l'adozione di atti generali o se essa possa essere invece riferibile anche ad ipotesi di generalizzata violazione di termini procedurali.

L'avvocatura, come si è già detto nella parte in fatto, sostiene che la norma debba essere interpretata nel senso della riferibilità della dizione "violazione dei termini" unicamente agli atti generali aventi contenuto non normativo. A sostegno della sua tesi porta sia argomenti letterali che sistematici, sostenendo che l'azione collettiva ha natura residuale e che pertanto essa non sarebbe ammissibile nel caso di generalizzata violazione dei termini procedurali perché finirebbe così per duplicare il rimedio già offerto dall'art. 117 c.p.a. (rito sul silenzio).

Sul punto, osserva il collegio che i ricorsi avverso il silenzio, ancorché relativi alla stessa tipologia di procedimento, non possono

essere presentati in forma collettiva, poiché non si ravvisano forme di connessione oggettiva al di là della circostanza che si tratti di procedimenti della stessa natura (v. in tal senso ex multis Tar Lazio, II quater, 16 luglio 2013, n. 7120).

Come è noto, il codice del processo amministrativo non ha disciplinato le ipotesi di connessione pur esprimendo un favor per la concentrazione dei giudizi, ove possibile, (v. ad esempio l'art. 32 c.p.a., il quale prevede il cumulo di domande connesse proposte in via principale o incidentale, l'art. 70 c.p.a. che consente la riunione dei ricorsi connessi e, in generale, la disciplina dei motivi aggiunti ex art. 43c.p.a.).

La giurisprudenza amministrativa ha comunque da tempo enucleato le forme di connessione oggettiva e soggettiva rilevanti ai fini della legittimità del cumulo – rispettivamente – soggettivo ed oggettivo: si pensi all'atto plurimo, all'atto plurioffensivo che legittima la proposizione in forma collettiva del ricorso, sempre che l'interesse dei ricorrenti sia omogeneo, ovvero alla relazione tra atto presupposto e consequenziale, ovvero tra atto principale e attuativo, che legittimano l'impugnativa congiunta di più atti con lo stesso ricorso.

Si è a questo proposito di recente affermato che deve ritenersi ammissibile il ricorso cumulativo quando sussistano oggettivi elementi di connessione tra i diversi atti, ovvero ogni qual volta le domande cumulativamente avanzate si basino sugli stessi presupposti

di fatto o di diritto e/o siano riconducibili nell'ambito del medesimo rapporto o di un'unica sequenza procedimentale (T.A.R. Cagliari Sardegna sez. I, 14 gennaio 201, n. 28).

In questo quadro, accertata l'inammissibilità di un ricorso collettivo in materia di silenzio in assenza di stretti vincoli di connessione oggettiva, la proponibilità di un'azione collettiva per violazione dei termini potrebbe ovviare a questa limitazione processuale, con l'effetto, tipico della class action, di un risparmio di risorse e di costi processuali.

In sostanza sotto forma di class action potrebbero essere proposte cumulativamente azioni avverso il silenzio concernenti una stessa tipologia di procedimento, ancorché non altrimenti connesse. Tuttavia, naturalmente, la portata della sentenza sarebbe in questo caso diversa: essa infatti non si spingerebbe a dichiarare l'obbligo di provvedere sulla singola domanda rimasta inevasa ma darebbe solo indicazioni di massima affinché le amministrazioni pongano – in generale – rimedio alla prassi di violazione del termine, ad esempio mediante l'adozione di una circolare o con altri strumenti da individuarsi da parte della amministrazione stessa.

Il collegio per tale ragione ritiene che l'obiezione della Avvocatura dello Stato circa il rischio di una duplicazione del rimedio già offerto dall'art. 117 c.p.a. possa essere superato.

La difesa erariale, come si è detto, ha anche fatto presente che anche la lettera della legge sembra offrire argomenti nel senso della non

ammissibilità dell'azione collettiva pubblica in caso di mancato rispetto generalizzato dei termini procedurali, in quanto essa accomuna con l'uso della particella disgiuntiva "o" la violazione dei termini e la mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori per legge e non aventi contenuto normativo, lasciando così intendere – secondo l'avvocatura – che si tratti in entrambi i casi di fattispecie riferibili unicamente agli atti generali.

La tesi, pur suggestiva, non pare tuttavia al collegio convincente alla luce di un'interpretazione sistematica del dettato normativo, in quanto non avrebbe senso sanzionare la violazione dei termini per l'adozione degli atti amministrativi generali in aggiunta alla mancata adozione di essi giacché in questo modo si finirebbe per censurare il ritardo nell'attività di adozione di detti atti, anche quando l'adozione è, anche se tardivamente, già intervenuta, in netto contrasto con quanto previsto in tema di proponibilità del ricorso dall'art. 3 (il ricorso non è proponibile se l'amministrazione ha provveduto ad eliminare la situazione denunciata) e con la ratio della disciplina che non consente nell'ambito dell'azione collettiva la proposizione di domande di risarcimento del danno, nemmeno da ritardo. Dunque, la denuncia della violazione dei termini intesa come riferibile solo al procedimento di adozione degli atti amministrativi generali sarebbe priva di senso e di utilità.

Viceversa, se si interpretata la norma nel senso che essa consenta sia il ricorso all'azione collettiva in caso di violazione generalizzata dei

termini procedurali sia nel caso della mancata adozione di atti generali a contenuto non normativo essa assume un significato utile e coerente con il complessivo assetto della disciplina. Inoltre, la dizione “violazione dei termini” è comprensiva sia delle ipotesi di mancata adozione che di quelle di tardiva adozione del provvedimento richiesto, così consentendo di valutare l’efficienza dell’amministrazione nel suo complesso in relazione agli aspetti di tempestività della attività procedimentale rispetto al parametro normativo.

A ciò si aggiunga che nell’articolato del d.lgs. n. 198/2009 in più occasioni parla cumulativamente di “violazione, omissione e mancato adempimento” (v. ad es. art.3, comma 1; art. 4, comma 1) per descrivere riassuntivamente le tipologie di comportamento scorretto delle P.a. e dei concessionari di servizi pubblici che possono formare oggetto di un’azione collettiva pubblica.

Tale dizione sembra doversi interpretare nel senso che il termine violazione vada riferito alla generalizzata violazione dei termini di conclusione dei procedimenti, il termine omissione alla mancata adozione di atti generali a contenuto non normativo; e il termine inadempimento al mancato rispetto degli standard qualitativi ed economici ovvero delle carte di servizi.

Infine, anche dal punto di vista letterale, l’uso della particella disgiuntiva “o” non appare incompatibile con l’intento del legislatore di elencare varie ipotesi di applicabilità dello strumento, senza che

necessariamente esso debba riferirsi ai soli atti a contenuto generale.

Risolta dunque la questione della ammissibilità dell'azione collettiva pubblica per far valere una generalizzata violazione di termini procedurali, deve essere esaminata la questione se la essa possa ritenersi esperibile, tenendo conto della adeguatezza delle risorse strumentali, finanziarie, ed umane concretamente a disposizione delle parti intime.

L'art. 1, comma 1 bis del d.lgs. 198/2009 prevede infatti: "1-bis. Nel giudizio di sussistenza della lesione di cui al comma 1 il giudice tiene conto delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti intime."

Ritiene il collegio che seguendo il percorso logico argomentativo della sentenza del TAR Lazio III bis 20 gennaio 2011, n. 552, debba essere riconosciuta l'esperibilità del rimedio in esame poiché la disciplina dei termini di conclusione del procedimento è interamente compiuta a livello legislativo e regolamentare e pertanto deve ritenersi che la predeterminazione del termine sia stata effettuata già valutando la sussistenza delle risorse economiche e strumentali.

D'altro canto, in caso contrario, ovvero se si consentisse al giudice di valutare la sussistenza o meno di risorse economiche o strumentali ai fini di valutare la violazione dei termini procedurali, si avrebbe un'inspiegabile differenza di trattamento rispetto alle azioni individuali proposte ex art.117 c.p.a.

In conclusione, pertanto, deve essere riconosciuta l'ammissibilità di

una azione collettiva pubblica volta a far valere una generalizzata violazione dei termini procedurali

I ricorrenti, nella impostazione del ricorso, tuttavia, non si dolgono unicamente della violazione dei termini di conclusione del procedimento per il rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo ai familiari ma anche e soprattutto della interpretazione fornita dalle questure dell'art. 9 del d. lgs. 286/98.

Essi pertanto chiedono a questo giudice di adottare ogni idoneo provvedimento volto a garantire che tutte le strutture territoriali si uniformino, nel rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo ai familiari di titolare del medesimo tipo di permesso, alla interpretazione della giurisprudenza amministrativa secondo cui il requisito del previo soggiorno legale ultraquinquennale deve accertarsi solo in capo al richiedente e non anche a ciascuno dei familiari conviventi. Inoltre, essi chiedono l'adozione da parte del ministero di interventi di chiarificazione, anche in di carattere normativo o generale, per l'adozione di interpretazioni conformi da parte degli uffici e l'adozione di misure organizzative (quali l'aumento della dotazione del personale) per garantire il soddisfacimento dei diritti e degli interessi dei richiedenti il permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti.

Deve pertanto essere esaminata la questione della ammissibilità, secondo i limiti dettati dal d.lgs. 198/2009, di una tale forma di class action finalizzata ad imporre alle amministrazioni una specifica

interpretazione della normativa vigente.

Ad avviso del collegio una tale domanda non può sicuramente trovare accoglimento ed è anzi da ritenersi inammissibile in quanto esula dall'ambito di applicazione della class action pubblica, così come disciplinata dal d.lgs. 298/2009 e costituisce inoltre una indebita ingerenza nelle prerogative della amministrazione.

Essa, infatti, come si è detto, ha un contenuto tipizzato, descritto dall'art. 1, comma 1.

Il presupposto di ammissibilità dell'azione passa attraverso la verifica della sussistenza di uno dei seguenti comportamenti tipizzati:

- a) la violazione di termini o la mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento;
- b) la violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi;
- c) la violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Nel caso di specie, invece, ciò che i ricorrenti vorrebbero è che il giudice fornisca la propria interpretazione circa le modalità di applicazione della norma di legge, imponendone l'applicazione in via

generalizzata alla amministrazione, magari obbligandola ad adottare atti generali (ad esempio una circolare interpretativa) o normativi, al di fuori di alcuna previsione normativa che ne giustifichi l'obbligatorietà e in violazione del principio di riserva di amministrazione, con una indebita ingerenza nelle prerogative proprie della amministrazione. Il giudice, infatti, solo in sede di controllo di legittimità sugli atti già assunti dalla amministrazione può fornire la propria interpretazione della normativa applicata in prima battuta dalla amministrazione.

Inoltre, un tale provvedimento – qualora venisse adottato - sarebbe anche invasivo delle attribuzioni del potere legislativo, il quale è il solo titolare della funzione di interpretazione autentica delle norme di legge.

Infine, deve aggiungersi che l'assetto del d.lgs. 198/2009 sembra comunque precludere al giudice di condannare l'amministrazione ad un facere specifico, tranne nel caso in cui si tratti della adozione dell'atto generale da emanarsi obbligatoriamente, e anche in questo caso senza poter entrare nel merito del contenuto dell'atto adottando.

E' pertanto per tutte queste ragioni che la domanda a questo giudice di adottare ogni idoneo provvedimento volto a garantire che tutte le strutture territoriali si uniformino, nel rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo ai familiari di titolare del medesimo tipo di permesso, alla interpretazione sostenuta dai ricorrenti, deve essere

dichiarata inammissibile.

In conclusione, il ricorso può ritenersi ammissibile solo nella parte in cui esso censura la generalizzata violazione del termine di 90 giorni per la conclusione del procedimento di rilascio ai familiari del richiedente del permesso di soggiorno CE di lungo periodo.

Così circoscritti i profili del ricorso da ritenersi ammissibili, deve ora essere esaminata l'eccezione, sollevata dalla avvocatura, della carenza di legittimazione dei ricorrenti che abbiano formalmente rinunciato alla richiesta di tale permesso nonché di improcedibilità del ricorso nei confronti di chi avesse ottenuto il permesso richiesto.

Occorre premettere che il citato comma 1 dell'art. 1 del D.Lgs. n. 198 del 2009 attribuisce ai titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori - e quindi a soggetti singoli appartenenti a tale collettività.

La legittimazione è altresì riconosciuta dal comma 4 del citato art. 1, ricorrendo i presupposti indicati da detto comma 1, anche alle associazioni o comitati per la tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti a tale pluralità.

La class action per l'efficienza della pubblica amministrazione è, quindi, normativamente delineata quale strumento di tutela di interessi diffusi e collettivi - dovendo le situazioni giuridiche rilevanti essere 'plurali ed omogenee per una pluralità di utenti e consumatori' ed essendo conseguentemente la situazione giuridica protetta quella pluralistica - azionabile sia da parte del singolo soggetto, titolare

dell'interesse indifferenziato relativo ad un bene della vita omogeneo per tutti gli appartenenti alla pluralità, che abbia subito una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi - così elevando gli interessi diffusi ad interessi individualmente azionabili - nonché da parte di associazioni o enti rappresentativi di tali interessi. (T.A.R. Lazio Roma Sez. I, Sent., 01-10-2012, n. 8231).

Alla luce di tali principi deve essere riconosciuta la carenza di legittimazione dei ricorrenti AKPABA AKOFA AMIVI THERESE e DE LUNAS RODRIGO JR DAYANDAYAN che hanno rinunciato al rilascio del permesso di CE si soggiornanti di lungo periodo, optando per il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari. Non vi è infatti alcuna prova agli atti che essi siano stati costretti a tale rinuncia dagli uffici.

Del pari risulta la carenza di legittimazione di ZHENG CHENGCHAO, in quanto ella ha presentato istanza in data 23.3.2011 che le è stata respinta in data 11.4.2011, e cioè entro i termini di legge.

Per le stesse ragioni va ritenuta la carenza di legittimazione di OUEDA EMMA, che ha presentato istanza il 6.11.2011, poi respinta il 26.11.2011.

Va inoltre dichiarata l'improcedibilità del ricorso nei confronti di SOW EP TALL FATOU, che ottenuto il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, in quanto le questioni risarcitorie - invocate dalla difesa del ricorrente - esulano dal presente

procedimento e potranno eventualmente esser fatte valere in altra sede.

Venendo quindi all'esame del merito, il ricorso, nella parte in cui esso censura la generalizzata violazione dei termini di conclusione del procedimento di rilascio ai familiari del permesso di soggiorno CE di lungo periodo, deve essere accolto.

Risulta infatti dagli atti depositati dalla parti che in plurime occasioni l'adozione del provvedimento di rigetto o il rilascio di permesso di soggiorno diverso da quello richiesto (permesso per motivi familiari) è intervenuta ben oltre il termine di 90 giorni dalla proposizione della domanda o non è affatto intervenuta (v. ad es. il caso di Alakkutusserial Solomon, di Bogdan Rodica, Coga Vituri, Mucaj Edlira, Bpuardi Ihssane, ecc.).

Deve pertanto essere ordinato all'amministrazione intimata, a mente dell'art. 4 del d.lgs. 198/2009, di porre rimedio a tale situazione di generalizzato mancato rispetto del termine di 90 giorni per la conclusione del procedimento di cui all'art. 9 del Tu immigrazione (concernente il rilascio ai familiari del permesso di soggiorno CE di lungo periodo) mediante l'adozione degli opportuni provvedimenti, entro un il termine di un anno, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Entro questi limiti, il ricorso deve essere accolto.

Le spese possono essere compensate, attesa la soccombenza

reciproca e alla luce della peculiarità e novità delle questioni.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie limitatamente alla denunciata violazione generalizzata dei termini di conclusione del procedimento sull'istanza di rilascio per i familiari del permesso di soggiorno CE di lungo periodo di cui all'art. 9 del d.lgs. 286/1998 e per l'effetto condanna l'amministrazione dell'interno a porre rimedio a tale situazione mediante l'adozione degli opportuni provvedimenti, entro un il termine di un anno dalla comunicazione della presente sentenza, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Dichiara inammissibile per il resto il ricorso.

Dichiara altresì l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione nei confronti di OUEDA EMMA; ZHENG CHENGCHAO; AKPABA AKOFA AMIVI THERESE e DE LUNAS RODRIGO JR DAYANDAYAN.

Dichiara infine improcedibile il ricorso nei confronti di SOW EP TALL FATOU.

Compensa le spese tra tutte le parti.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 26 marzo 2013 e 28 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Pietro Morabito, Consigliere

Maria Laura Maddalena, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/09/2013

IL SEGRETARIO

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