

Lunedì, 27 Ottobre 2014 | Il portale di riferimento per gli immigrati in Italia  
Benvenuto briguglio → [Control panel](#) | [Esci](#)



# I M M I G R A

- [Home](#)
- [Contatti](#)
- [Redazione](#)
- [Disclaimer](#)
- [Privacy](#)
- [RSS](#)
- [Newsletter](#)
- [Sostieni](#)
- [Registrati](#)

- [Archivio](#)
- [Legislazione](#)
- [Circolari](#)
- [Sentenze](#)
- [Libri](#)
- [Domande](#)
- [Approfondimenti](#)
- [Servizi Demografici](#)
- [Servizio Visti](#)

## Sentenza n. 4843 del 26 settembre 2014 Consiglio di Stato

Diniego rilascio carta di soggiorno - risarcimento danni

Like Unsolomondo Cgil Modena, Immigrazione Biz and 2,167

### Fideiussione Costo?

Richiedi Preventivo OnLine Ora Gratuito e senza impegno



## Permesso di Soggiorno

Scopri tutto quello che serve  
per richiedere il permesso di  
soggiorno



### **REPUBBLICA ITALIANA**

### **IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

### **Il Consiglio di Stato**

### **in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2076 del 2013, proposto da: \*\*\*\*\*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Vittoria Giuva e Maurizio Ramundo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Vittoria Giuva, in Roma, viale Capitan Consalvo, n. 23;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; Questura di Roma, in persona del Questore pro-tempore;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO – ROMA, SEZIONE II QUATER n. 8784/2012, resa tra le parti, concernente risarcimento danni causati dal diniego rilascio carta di soggiorno.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2014 il Cons. Paola Alba Aurora Puliatti e uditi per le parti l'avvocato Di Martino su delega dell'avv. Giuva e l'avvocato dello Stato Santoro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. - Il Sig. \*\*\*\*\*, cittadino rumeno, ha proposto ricorso al TAR Lazio per la condanna del Ministero dell'Interno al risarcimento dei danni che assume derivanti dal provvedimento del 16.3.2005 con cui il Questore di Roma rigettava la richiesta di rilascio di Carta di soggiorno, presentata in data 27.5.2004.

Esponiva di aver ottenuto, in data 26.3.1997, un primo permesso di soggiorno per motivi di salute, rinnovato di anno in anno, a seguito di una grave lesione cervicale determinata da un incidente, occorso in data 26.7.1996, che gli provocava invalidità totale, costringendolo a vivere su di una sedia a rotelle.

Nell'anno 2002 iniziava un'attività lavorativa come lavoratore domestico con un reddito di 6.250 euro annui e, nello stesso periodo, richiedeva all'INPS la pensione di invalidità con indennità di accompagnamento, ma la sua istanza veniva rigettata perché in base all'art. 80, comma 19, della l. 388 del 2002 per ottenere l'indennità di invalidità occorre essere titolari di carta di soggiorno.

In data 27.5.2004, il ricorrente richiedeva la carta di soggiorno, che gli veniva tuttavia rifiutata per carenza del requisito relativo alla durata del soggiorno in Italia, che doveva essere ininterrotta per almeno 6 anni.

Proposto ricorso al TAR avverso il decreto di diniego del Questore di Roma, adottato in data 16.3.2005, otteneva, in sede cautelare, dal Consiglio di Stato, un provvedimento favorevole, in ottemperanza al quale la Questura, in sede di riesame, gli concedeva la carta di soggiorno; di conseguenza, nel marzo 2006, gli veniva riconosciuto il trattamento pensionistico richiesto.

2. - Con la sentenza impugnata, il TAR rigettava il ricorso, non riscontrando la gravità della violazione sorretta dall'elemento soggettivo della colpa, che si richiede per l'integrazione della fattispecie di responsabilità aquiliana, essendo il ritardo nell'adozione del provvedimento favorevole giustificato dalla oggettiva incertezza circa la durata della ininterrotta permanenza "legale" in Italia del ricorrente, richiesta per il rilascio della carta di soggiorno.

3. - Con l'appello in esame, il ricorrente afferma che la Questura non avrebbe dimostrato che l'errore commesso possa integrare gli estremi della "scusabilità" per un legittimo dubbio sul difetto del requisito della continuità del soggiorno legale in Italia.

4. - Resiste in giudizio l'Amministrazione appellata.

5. - All'udienza del 29 maggio 2014, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1.- L'appello è infondato.

1.1. - Il ricorrente sostiene di aver subito un danno ingiusto derivante dal primo diniego della carta di soggiorno, giacché ciò ha ritardato la corresponsione della pensione di invalidità da parte dell'INPS di circa 18 mesi.

In sostanza, poiché l'istanza di rilascio di carta di soggiorno era stata effettuata in data 27.5.2004 e il procedimento avrebbe dovuto concludersi, favorevolmente, entro 90 giorni ai sensi dell'art. 17 del DPR 394/1999 (e cioè entro il 27.8.2004), da tale data che egli avrebbe potuto percepire il trattamento pensionistico.

Il danno è stato dal ricorrente quantificato in euro 12.600, considerando che l'ammontare del trattamento pensionistico è di 700 euro al mese.

1.2 - Il TAR, con la sentenza in epigrafe, ha rigettato il ricorso, osservando, in linea generale, sulla scorta di copiosa giurisprudenza, che la responsabilità dell'amministrazione "va riconosciuta quando la violazione risulti grave, ma anche commessa nell'ambito di circostanze di fatto e di riferimenti normativi e giuridici tali da rivelare negligenza ed imperizia nell'assunzione del provvedimento illegittimo; e, di contro, va esclusa quando l'indagine presupposta riveli la sussistenza degli estremi dell'errore scusabile per la presenza di incertezza del dato normativo o di contrasti giurisprudenziali o di complessità della situazione di fatto."

Nel caso concreto, il TAR ha affermato che non è possibile ravvisare da parte dell'amministrazione un comportamento colpevole per aver ritenuto, in un primo tempo, carente il requisito della permanenza ininterrotta in Italia per almeno 6 anni.

Difatti, la stessa sequenza degli eventi descritta nel ricorso avrebbe giustificato il dubbio che possa esservi stata soluzione di continuità nella presenza legale del ricorrente nello Stato. La procedura di emersione, di cui si è avvalso il sig. \*\*\*\*\* nel 2002 per regolarizzare il proprio soggiorno in Italia, presuppone appunto, secondo il TAR, che vi sia stato un lasso di tempo di permanenza clandestina nel territorio nazionale.

Conclude, pertanto, la sentenza che "in tale contesto, non è possibile affermare che non vi fosse incertezza, in relazione alla situazione di fatto, circa la spettanza al ricorrente del permesso di soggiorno di lungo periodo, cosicché va riscontrato l'errore scusabile da parte dell'amministrazione."

1.3 - L'appellante, di contro, sostiene che non si può in alcun modo ravvisare una assenza di responsabilità nel comportamento della Questura per la presenza di errore scusabile.

Secondo la giurisprudenza, l'illegittimità dell'atto costituisce già un indice presuntivo della colpa della P.A., su cui incombe l'onere di provare la sussistenza dell'esimente.

Nel caso di specie, la Questura non avrebbe provato in alcun modo che l'errore commesso possa integrare gli estremi della scusabilità "per un legittimo dubbio nella continuità del soggiorno legale in Italia".

1.4 - Il Collegio condivide le conclusioni del primo giudice circa l'inaccogliabilità della domanda di risarcimento.

Com'è noto, la fattispecie risarcitoria richiede, per quanto riguarda l'elemento oggettivo, il comportamento *contra ius*, da cui sia derivato, per effetto del nesso causale diretto e immediato, un danno ingiusto; sul fronte dell'elemento soggettivo, richiede il dolo o la colpa.

Nel caso della responsabilità da provvedimento illegittimo, vero è che la giurisprudenza, come ricorda l'appellante, sempre più àncora l'elemento della colpa alla mera illegittimità dell'atto, presumendo la colpevolezza dell'amministrazione; tuttavia, non è esclusa la rilevanza di oggettiva incertezza di fatto o di diritto, dovuta a complessità della situazione di fatto o difficoltà interpretative della norma da applicare, o contrasti giurisprudenziali, che fanno venir meno la riferibilità della violazione commessa a mancanza di diligenza ( da ultimo, cfr. Consiglio di Stato sez. III, 10/07/2014, n. 3526).

Quanto alla prova della scusabilità dell'errore, il relativo onere grava sull'amministrazione, ma ben può risultare evidente oggettivamente; mentre è l'interessato a dover dimostrare la presenza di tutti i requisiti della fattispecie di responsabilità aquiliana, e, quindi, anche la sussistenza del proprio diritto, di cui

assume la violazione ingiusta.

1.5. - Nella specie, la situazione del ricorrente, come ben rilevato dal primo giudice, non escludeva che ragionevolmente potesse residuare qualche legittima incertezza circa il diritto del ricorrente a conseguire la "carta di soggiorno", sotto il profilo del requisito richiesto dall'art. 9 del T.U. 25.7.1998, n. 286, nel testo vigente all'epoca del provvedimento di diniego, ossia l'essere lo straniero "regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno sei anni".

La circostanza che i primi permessi di soggiorno, a partire dal 26.3.1997, fossero stati rilasciati al ricorrente per motivi di salute non esclude, ad es., che l'interessato potesse avere temporaneamente lasciato il territorio italiano, non essendo dimostrato che egli fosse stabilmente ricoverato presso una struttura sanitaria in Italia.

Il ricorrente, peraltro, ha prodotto un permesso di soggiorno per motivi di salute rilasciato dopo il primo (che aveva durata annuale) solo il 10.9.2001, non dimostrando, dunque, adeguatamente che nel periodo intermedio sia stato presente regolarmente nel territorio italiano.

Anche la circostanza che avesse frequentato la scuola italiana dal 1998 al 2001, non elimina radicalmente il dubbio sulla continuità del soggiorno, essendo com'è noto la frequenza scolastica sospesa durante il periodo estivo.

Così pure la certificazione di residenza, si ritiene non sufficiente allo scopo, non eliminando in radice ogni dubbio circa l'effettività e continuità della presenza nel territorio italiano.

Solo dal 2003, egli è titolare di permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, con riguardo al quale il grado di certezza della presenza in Italia ininterrotta è certamente maggiore.

D'altra parte, le norme sul rilascio della carta di soggiorno, implicando l'estensione agli stranieri di ulteriori benefici previsti per i soli cittadini si prestano ad interpretazione ed applicazione rigorosa circa il requisito in parola.

Si consideri che l'art. 41 d.lg. n. 286 del 1998 (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 39), prevede che "Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti".

In altri termini, nella ratio della norma, il soggiorno che dà diritto alla "carta di soggiorno" di lungo periodo deve sussistere "di fatto" e non è sufficiente a dimostrarlo il mero possesso di titoli legali di soggiorno per tutto l'arco di tempo richiesto (sei anni); fermo restando che la prova della continuità ed effettività della permanenza nel territorio, da parte di chi è in possesso di titolo legittimo, è senz'altro corroborata dall'uso di presunzioni semplici e che l'interruzione per "gravi e documentati motivi", di cui al comma 6 dell'art. 9, d.P.R. 31 agosto 1999 n. 394, non produce effetto.

D'altra parte, la Questura di Roma ha prontamente superato la propria incertezza a seguito dell'ordine di riesame del giudice (ordinanza di questo Consiglio di Stato n. 523/2006 del 31.1.2006), accogliendo dopo pochi mesi l'istanza del ricorrente ed accedendo ad una considerazione della sua situazione personale ispirata da "favor" nella interpretazione degli "indizi" di permanenza ininterrotta che il ricorrente aveva fornito, oltre che dei titoli di soggiorno temporaneo.

1.6 - Le considerazioni che precedono spingono questo Collegio a ritenere, pertanto, non irragionevoli le perplessità dell'Amministrazione che hanno preceduto il rilascio della carta di soggiorno e non qualificabile come negligente e colposo il comportamento della stessa.

L'appello, dunque, è infondato.

1.7. - Ritiene, ulteriormente, il Collegio di rammentare che il cittadino straniero, anche se titolare del solo permesso di soggiorno, ha il diritto di vedersi attribuire l'indennità di accompagnamento, la pensione d'inabilità e l'assegno d'invalidità, ove ne ricorrano le condizioni previste dalla legge, essendo stata espunta, per effetto delle pronunce della Corte costituzionale n. 306 del 2008, n. 11 del 2009 e n. 187 del 2010, e, da ultimo, n. 40 del 15.3.2013, sulla scorta dell'art. 14 CEDU, l'ulteriore condizione costituita dalla necessità della carta di soggiorno, in quanto, se è consentito al legislatore nazionale subordinare l'erogazione di prestazione assistenziali alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero a soggiorno nello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, quando tali requisiti non siano in discussione, sono costituzionalmente illegittime, perché ingiustificatamente discriminatorie, le norme che impongono nei soli confronti dei cittadini extra Europei particolari limitazioni al godimento di diritti fondamentali della persona, riconosciuti ai cittadini italiani (Cass. Cassazione civile, sez. VI, 26/11/2013, n. 26380).

Sotto tale profilo, anche il danno che sarebbe derivato al ricorrente dal ritardo lamentato nel rilascio della carta di soggiorno sarebbe oggi superato per effetto delle richiamate pronunce di incostituzionalità, che potrebbero consentire al ricorrente il recupero delle somme non godute tempestivamente a titolo pensionistico.

2. - Le spese di entrambi i gradi di giudizio possono essere compensate, sussistendo giusti motivi e tenuto conto della condizione del ricorrente.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo **rigetta**.

Spese compensate .

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2014

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/09/2014

IL SEGRETARIO

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

Venerdì, 26 Settembre 2014



News



### **[CIE: trattenimento modificato a 90 giorni, si attende la pubblicazione definitiva](#)**

Dal lontano 1998 da quando sono stati istituiti con la legge *Turco-Napolitano*, i centri di accoglienza per gli ...

[Leggi tutto »](#)

### **[Nuovo decreto sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale](#)**

In prima lettura la Camera ha approvato la legge di conversione che contiene misure urgenti per il contrasto di ...

[Leggi tutto »](#)

### **[Sarà la Corte Costituzionale a stabilire se gli stranieri possono svolgere il servizio civile](#)**

Con ordinanza n. 20661 del 1° ottobre 2014, la Corte di Cassazione ha deciso di rimettersi al giudizio della Corte ...

[Leggi tutto »](#)

### **[Un errore nella data non pregiudica il diniego del permesso di soggiorno](#)**

Con la sentenza n. 4846 del 26 settembre 2014 il Consiglio di Stato ha stabilito che un errore nell'indicazione della ...

[Leggi tutto »](#)

## [Tratta esseri umani, in Italia poca attenzione al tema](#)

Il gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, GRETA, ha pubblicato i suoi...

[Leggi tutto »](#)

## [Imprenditoria straniera, in aumento rispetto ai primi mesi del 2014](#)

Il secondo trimestre del 2014 ha registrato un'impennata di registrazioni di nuove imprese guidate da immigrati. Infatti...

[Leggi tutto »](#)



# Domanda di Brevetto?

Il Fai da Te  
non Ti Tutela  
Affidati a  
Professionisti  
Info online!







## Newsletter

Iscriviti alla newsletter, sarai aggiornato sulle ultime notizie.

[Iscriviti »](#)

## Canali Rss

- [Ultimi articoli](#)
- [Approfondimenti](#)
- [Legislazione](#)
- [Domande e Risposte](#)

## Help.Immigrazione

E' un nuovo canale dove potrai trovare tutte le risposte alle tue domande.

[Frequently Asked Questions \(FAQ\) »](#)

## Contattaci

Puoi contattarci compilando il modulo sottostante.

[Online contact form »](#)

©2007-2014 Immigrazione.biz - Tutti i diritti riservati - Vers. 2.0.1 → [Home](#) | [Redazione](#) | [Newsletter](#) |

[Disclaimer](#) | [Privacy](#) | [Rss](#) |

[APIS di Andrea Parisi](#) - P.I. 01742780891