

Pubblicato il 20/12/2019

**N. 00177/2019 REG.PROV.COLL.**

**N. 00001/2018 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento**

**(Sezione Unica)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1 del 2018, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Zeno Perinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il difensore in Trento, via Grazioli n. 11;

*contro*

Questura di Trento, in persona del questore in carica, rappresentato e difeso dall'avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria in Trento, largo Porta Nuova n. 9;

Ministero dell'interno, in persona del ministro in carica, rappresentato e difeso dall'avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria in Trento, largo Porta Nuova, 9;

*per la condanna*

della questura di Trento e del ministero dell'interno a risarcire in solido il danno patrimoniale a titolo di lucro cessante/mancato guadagno nella misura di euro 40.000, ovvero di quell'importo maggiore o minore che risulterà di giustizia, con aggiunta di interessi e rivalutazione monetaria dal giorno del dovuto al saldo, in conseguenza della illegittimità della nota del ministero dell'interno - dipartimento di pubblica sicurezza richiamata nella comunicazione del servizio lavoro della provincia autonoma di Trento n. 996 di data 11.1.2008)

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intime;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 dicembre 2019 la dottoressa Roberta Vigotti e uditi l'avvocato Zeno Perinelli per il ricorrente e l'avvocato Davide Volpe per le amministrazioni intime;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Il signor -OMISSIS-, nato in -OMISSIS- e discendente diretto del signor -OMISSIS-, nato in provincia di Trento nel 1852 ed emigrato in -OMISSIS- prima del 1920, espone di essere entrato in Italia il 6 giugno 2005, usufruendo del permesso di soggiorno per attesa di cittadinanza previsto dall'art. 11 del d.p.r. 3 novembre 1999, n. 394, rilasciato il 14 giugno 2005; il relativo procedimento di riconoscimento della cittadinanza italiana veniva avviato ai sensi della legge 14 dicembre 2000, n. 379.

Ottenuta la residenza in -OMISSIS-, il ricorrente si è sempre impegnato in varie occupazioni a tempo determinato presso aziende locali, fino a quando l'ultima occupazione in qualità di bracciante agricolo è stata interrotta in data 15 novembre 2008 per effetto della nota dell'11 gennaio 2008 della provincia di Trento che, recependo quanto rappresentato dal ministero dell'interno il 12 settembre 2007 in risposta al quesito posto dalla locale questura, concludeva nel senso che *“sulla base della legislazione attuale i cittadini di origine italiana titolari di permesso di soggiorno per attesa cittadinanza non sono abilitati a svolgere attività lavorativa”*.

Detta nota ministeriale comportava, infatti, la cessazione dell'efficacia del protocollo d'intesa stipulato il 12 giugno 2007 tra la provincia autonoma e la questura di Trento, che consentiva di svolgere attività lavorativa a chi attendesse la cittadinanza in forza della legge n. 379 del 2000, e il conseguente divieto di lavoro a far data dal 12 gennaio 2008, giorno successivo alla comunicazione della citata nota della provincia.

Per ottenere il risarcimento del danno causatogli dalla impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa fino al 2012, anno in cui ha ottenuto la cittadinanza italiana (avendo nel frattempo percepito il sostegno economico versato dall'agenzia provinciale per l'assistenza e la previdenza integrativa per un totale di 3.252 euro), il ricorrente si è rivolto con atto di citazione del 18 luglio 2014 al tribunale civile di Trento che, con la sentenza 5 maggio 2017,

n. 444, passata in giudicato, ha declinato la propria giurisdizione a favore di quella del giudice amministrativo.

Con il ricorso oggi in esame il signor -OMISSIS- ripropone quindi la domanda di risarcimento del danno patito per la forzosa inattività e la mancata percezione di qualsiasi reddito, quantificando il danno in 40.000 euro, con interessi e rivalutazione monetaria.

Si è costituito per resistere il ministero dell'interno, eccependo l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso qui trasposto e sottolineandone l'infondatezza, dato che il sistema attuale, e in particolare il d.p.r. n. 394 del 1999, non prevede la conversione del permesso di soggiorno di cui trattasi in altro che consenta l'espletamento di attività lavorativa.

Questo tribunale, dopo l'esecuzione dell'istruttoria disposta con l'ordinanza 14 maggio 2018, n. 106, dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 379 del 2000 e dell'art. 6 d.lgs. n. 286 del 1998 nella parte in cui non prevedono che speciale permesso per attesa di cittadinanza consenta lo svolgimento di attività lavorativa, per violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza, e ritenendo la questione rilevante ai fini del decidere, con ordinanza 9 ottobre 2018, n. 211 ha rimesso gli atti alla Corte Costituzionale che, con la sentenza 19 giugno 2019, n. 149, ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate, non avendo questo giudice verificato la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata che *“non trasformi l'imprevisto ritardo della procedura di verifica (anche considerando i tempi generalmente previsti per la conclusione dei procedimenti per l'acquisto e la concessione della cittadinanza) in una lesione di diritti costituzionali essenziali, quali il diritto al lavoro”*.

Il giudizio è quindi ripreso davanti a questo TRGA, ed è stato deciso in esito all'odierna udienza.

## DIRITTO

Giova premettere all'esame della questione posta con il ricorso, relativa al risarcimento del danno che il ricorrente ha risentito per effetto della impossibilità di lavorare imposta dalla provincia di Trento con la nota meglio indicata in fatto, le questioni preliminari già oggetto dell'ordinanza di questo TRGA n. 211 del 2018, recante remissione alla Corte Costituzionale, che ora vanno decise con effetto di sentenza e tenuto conto dei rilievi svolti in proposito dall'Avvocatura dello Stato in vista dell'udienza.

Le considerazioni svolte nella predetta ordinanza e le conseguenti conclusioni vanno qui confermate.

### I. Le questioni preliminari

Tale preliminare verifica coinvolge due aspetti: l'ammissibilità di una domanda puramente risarcitoria posta al giudice amministrativo, in carenza di tempestiva impugnazione dell'atto lesivo; la ricevibilità temporale della stessa, ove ritenuta ammissibile, sia in sé considerata,

sia per quanto riguarda le singole, specifiche fattispecie di lesione dedotte in causa, con riferimento al connesso sistema di decadenze e di prescrizioni.

1) Per quanto riguarda il primo aspetto, va sottolineato che l'ammissibilità della domanda rivolta al giudice amministrativo per ottenere il risarcimento della lesione dell'interesse legittimo senza la previa richiesta di annullamento della determinazione causativa di tale lesione (qui rappresentata dalle note ministeriale e provinciale richiamate in fatto) è stata da tempo riconosciuta dalla giurisprudenza, a partire dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 23 marzo 2011, n. 3, e ha trovato oggi codificazione nell'art. 30 del codice del processo amministrativo. Non può quindi essere revocato in dubbio che questo giudice possa conoscere della domanda risarcitoria posta con il ricorso.

2) Quanto al (connesso) secondo aspetto, che coinvolge profili attinenti alla tempestività della domanda, va innanzitutto rilevato che la salvezza delle preclusioni e delle decadenze sancita dall'art. 11 del codice del processo amministrativo in caso di *traslatio iudicii* impedisce, nella fattispecie in esame, l'effetto preclusivo che la difesa resistente riferisce all'applicazione dell'art. 30, comma 3 del codice. È principio consolidato, e condiviso dal Collegio, (per tutte, Cons. di Stato n. 297/2014 e n. 6296/2011), che il termine di decadenza di 120 giorni per la proposizione della domanda risarcitoria, ora previsto dalla suddetta norma, non è applicabile a cause, ancorché proposte nella vigenza del codice, che assumano a loro presupposto vicende (come nel caso di specie: 12 settembre 2007, nota negativa del ministero; 11 gennaio 2008, nota della provincia) antecedenti all'entrata in vigore del codice stesso: in tali casi l'azione risarcitoria viene espressamente assoggettata solo al termine di prescrizione quinquennale, fatta peraltro salva, come già previsto dalla giurisprudenza formatasi pre-codice, ossia prima dell'introduzione dell'art. 30, la doverosa congrua valutazione, da parte del giudice, della rilevanza del comportamento negligente dell'interessato che non ha provveduto ad impugnare il provvedimento negativo né ha attuato rimedi stragiudiziali protesi ad evitare il danno o comunque a limitarne le conseguenze. Comportamento negligente che qui non è dato riscontare, avendo l'interessato tempestivamente proposto, sia pure al diverso giudice, che poi ha declinato la giurisdizione, la domanda risarcitoria.

3) Essendo, quindi, l'azione risarcitoria assoggettata solo al termine di prescrizione quinquennale, l'azione qui in esame mantiene la propria attualità, essendosi interrotta la prescrizione quinquennale (unico termine rilevante) per effetto della notificazione (18 luglio 2014) dell'atto di citazione introduttivo del giudizio civile, contenente la domanda risarcitoria formulata in via autonoma. Tale interruzione ha conservato effetti con la riassunzione, avvenuta rispettando le modalità ed i termini già indicati dall'art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69, riprodotto dall'art. 11 del codice, posta la salvezza degli effetti che la domanda avrebbe prodotto se il giudice di cui è stata dichiarata la giurisdizione fosse stato adito fin dall'instaurazione del primo giudizio, (in contrario non vale l'ulteriore locuzione "*ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute*" contenuta nel secondo comma del citato art. 11, dato che, come si è detto, nessuna decadenza può ritenersi collegata alla mancata tempestiva impugnazione dei provvedimenti lesivi).

4) Il ricorso è riferito ai danni patiti dal 12 gennaio 2008 (data in cui il ricorrente ha perso il lavoro, per effetto della nota negativa del ministero e della comunicazione della conseguente inoperatività del protocollo d'intesa in precedenza stipulato tra la provincia e la questura) fino al 2012, anno in cui, ottenuta la cittadinanza, il signor -OMISSIS- ha potuto riprendere a lavorare, come da lui stesso riferito. Per il periodo fino al 18 luglio 2009 (considerata l'interruzione al 18 luglio 2014) il diritto al risarcimento incorre nella prescrizione quinquennale (eccepita in via subordinata dall'Avvocatura resistente), mentre rimane vivo per il periodo successivo, e quindi dal 2008 fino al 2012.

Il ricorso è dunque ammissibile e procedibile, per gli aspetti considerati; sussistono inoltre gli ulteriori requisiti di ammissibilità della domanda risarcitoria, avendo il ricorrente provato (e comunque non essendo stato contestato) che per il periodo indicato egli non ha potuto lavorare, che tale impossibilità è stata causata dalla preclusione di cui si è detto, che è stato a carico dell'assistenza pubblica; egli ha inoltre quantificato il danno subito.

## II. *Il merito del ricorso*

Sussistendo quindi le condizioni e i presupposti dell'azione, può passarsi all'esame del merito del ricorso.

Giova, a questo proposito, ricordare i punti rilevanti della vicenda, già evidenziati con la precedente ordinanza n. 211 del 2018.

5) Il ministero dell'interno, su precisa richiesta della questura di Trento, che rappresentava come "*non si rinviene alcuna normativa che disciplini*" il titolo di soggiorno per l'acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis* "*relativamente allo svolgimento di attività lavorativa da parte dei titolari e che i tempi per la concessione della cittadinanza si sono notevolmente allungati*", e chiedeva conseguentemente se il permesso in argomento consentisse lo svolgimento di tali attività, ha risposto nel senso che l'art. 14 del d.p.r. n. 394 del 1999, "*nel disciplinare le ipotesi di conversione del permesso di soggiorno da altra tipologia a quella per lavoro, non contempla quello per attesa cittadinanza. Pertanto, per poter autorizzare i cittadini di origine italiana in possesso di tale tipologia di permesso di soggiorno a svolgere attività lavorativa sarà necessario attendere una modifica normativa in tal senso*".

La risposta fornita dalla nota ministeriale corrisponde alle norme richiamate.

I titoli di permesso di soggiorno indicati dalla legge (art. 6 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, T.U. Immigrazione, art. 11 del relativo regolamento) consentono lo svolgimento di attività lavorativa se espressamente rilasciati a tale scopo, ovvero se così prevede la legge. Ad esempio, l'art. 6 T.U. specifica che il permesso rilasciato per motivi di lavoro e familiari può essere utilizzato "*anche per le altre attività consentite*", quello rilasciato per motivi di studio e formazione può essere convertito, a determinate condizioni, in permesso di soggiorno per lavoro. L'art. 14 d.p.r. n. 394 del 1999 prevede specifiche ipotesi di conversione o estensione per tipologie di permessi di soggiorno (da lavoro subordinato a lavoro autonomo; da lavoro autonomo a lavoro subordinato; il ricongiungimento familiare, per motivi umanitari, per integrazione dei minori consente il lavoro autonomo o subordinato; il permesso per lavoro

autonomo o subordinato e per motivi di famiglia è convertibile in permesso per residenza elettiva a favore dello straniero che percepisce una pensione in Italia; quello per motivi di studio o formazione consente il lavoro subordinato e può essere convertito nel relativo permesso).

Nessuna delle specifiche disposizioni dedicate all'ambito delle attività consentite dai vari tipi di permesso di soggiorno, ovvero convertibili in una diversa fattispecie che consenta attività lavorativa, si occupa espressamente del permesso per attesa cittadinanza italiana *iure sanguinis* di cui alla legge n. 379 del 2000, come ha rilevato il ministero con la nota del 12 settembre 2007. Né, d'altra parte, è possibile colmare tale aporia del sistema ricorrendo allo strumento dell'analogia: il Collegio condivide quanto ha puntualizzato il Consiglio di Stato (sez. III, 12 ottobre 2017, n. 4738), secondo cui l'ordinamento giuridico italiano non conosce alcun principio di generale convertibilità delle varie tipologie di titolo di soggiorno, che va considerata piuttosto come eccezione alla regola, applicabile nei soli casi tassativamente previsti, che costituiscono un numero chiuso. E d'altra parte l'applicazione dell'analogia nella determinazione dello status dei cittadini extracomunitari si risolverebbe in una innovazione del sistema, non consentita al Giudice (Corte costituzionale, sentenza 12 dicembre 2014, n. 277).

6) Proprio ritenendo che la stretta e letterale applicazione delle norme appena citate sia coerente con la conclusione alla quale era approdata l'amministrazione, questo tribunale amministrativo ha sollevato, con l'ordinanza n. 211 del 2018, la questione di legittimità costituzionale sopra descritta. Tale ritenuta coerenza non può essere valorizzata, al contrario di quanto eccipisce la difesa resistente nelle difese depositate in vista dell'odierna udienza, al fine di escludere nell'azione dell'amministrazione l'elemento della colpa, essenziale per l'integrazione della fattispecie risarcitoria. L'elemento (soggettivo) della colpa, che, in quanto riferito all'azione amministrativa, assume necessariamente a parametro (oggettivo) di confronto l'art. 97 della Costituzione, è dimostrato dal contenuto del quesito rivolto al ministro dalla questura, e dalla implicita consapevolezza, non revocabile in dubbio, della gravità dell'effetto interruttivo del protocollo d'intesa che consentiva l'attività lavorativa.

L'aderenza della risposta dell'amministrazione evidenziata con la predetta ordinanza non ha, peraltro, l'effetto preteso dall'amministrazione: qui non si tratta, infatti, di indagare la legittimità dell'applicazione di quelle norme, ma di verificare se il sistema riconosca, attraverso l'applicazione di diversi parametri, costituzionalmente fondati, la tutela dell'essenziale diritto al lavoro anche nella specifica fattispecie in cui versa il ricorrente, e ne imponga il ristoro.

7) La Corte Costituzionale ha dato una implicita, ma chiara risposta al dubbio sollevato dal tribunale, e impone ora di indagare se, nell'assenza di una espressa disciplina che regolamenti la situazione di quanti, destinatari della legge n. 379 del 2000, hanno ottenuto il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza pur senza avere un precedente titolo abilitante alla permanenza in Italia, che consenta l'attività lavorativa, il sistema possa e debba essere interpretato nel senso coerente con la tutela del fondamentale diritto al lavoro, riconosciuto come essenziale dalla Costituzione.

L'esito non può che essere positivo, e tale da determinare l'accoglimento del ricorso, con il quale, giova ribadirlo, si chiede non l'annullamento di specifici provvedimenti per la loro postulata eccentricità rispetto al parametro normativo applicato, ma direttamente il risarcimento del danno derivante dall'impedimento all'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito, e postula quindi l'indagine se, a prescindere dallo specifico schema normativo applicato dall'amministrazione, la lesione subita debba trovare ristoro, trovando il diritto rivendicato la propria consistenza in altri parametri normativi.

Come ha indicato la Corte Costituzionale, la fattispecie relativa a coloro che, venuti in Italia in vista del riconoscimento della cittadinanza in applicazione della legge n. 379 del 2000, si sono trovati nella medesima situazione lamentata dal ricorrente non è compiutamente inquadrabile entro le coordinate normative generalmente vigenti in tema di permessi di soggiorno, tratteggiate nel d.lgs. n. 286 del 1998 e nell'art. 11 comma 1, lettera c) del d.p.r. n. 394 del 1999, secondo cui il permesso di soggiorno per attesa di cittadinanza si aggiunge, per tutta la durata del procedimento di riconoscimento, ad un preesistente permesso di soggiorno che consente la regolare permanenza sul territorio italiano e ne disciplina facoltà e obblighi. La situazione presa in considerazione dalla legge n. 379 del 2000 non è invece normata da una specifica disposizione, e tale lacuna, secondo la Corte, *“sembra assai meno comprensibile... (dato che) si tratta qui non già di uno straniero che intende entrare in Italia al fine di svolgervi attività di lavoro, ma di un soggetto cui la legge espressamente riconosce la cittadinanza italiana, e si trova sul territorio italiano, come la stessa legge n. 379 del 2000 gli consente, in attesa che si concluda il procedimento di verifica dei prescritti requisiti”*.

Occorre allora, seguendo la via così precisamente tracciata dalla Corte, verificare, anche alla luce del peculiare e chiaro *favor* per la concessione della cittadinanza italiana a una particolare categoria di soggetti, espresso dalla *ratio* della legge n. 379 del 2000, alla quale la cittadinanza spetta a decorrere dal giorno successivo in cui è stata resa la dichiarazione richiesta (art. 15 della legge n. 91 del 1992), la praticabilità di una interpretazione volta a regolare ragionevolmente, e conformemente a Costituzione, la suddetta situazione, in modo che i tempi per la definizione del procedimento non precludano l'indispensabile svolgimento di un'attività di lavoro. Al riguardo, la Corte rileva che *non è sconosciuta all'ordinamento l'ipotesi di permessi di soggiorno che, pur non essendo convertibili in permessi abilitanti al lavoro, consentono comunque lo svolgimento di attività lavorativa per tutta la durata del permesso stesso, e la consentono, perciò, senza direttamente incidere né sulla tassatività delle ipotesi di conversione, né sulla regolamentazione dei flussi e delle quote di stranieri che entrano in Italia per ragioni di lavoro (si veda, ad esempio, il combinato disposto degli artt. 29, comma 6, e 31 del d.lgs. n. 286 del 1998; l'art. 20-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera h), del d.l. n. 113 del 2018; l'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato»*. Tali richiamate norme, attinenti a casi particolari di permesso di soggiorno (per calamità, per ricongiungimento familiare, del minore convivente, per la protezione dello status di rifugiato), pur escludendo la convertibilità del permesso in quello per motivi di lavoro, consentono a chi ne è in possesso di svolgere attività lavorativa. In tale categoria va doverosamente iscritto il caso in

esame, in cui alla inconvertibilità dello speciale permesso previsto dalla legge n. 379 del 2000 in formale permesso di soggiorno per motivi di lavoro, consegue comunque l'obbligo di consentire lo svolgimento dell'attività lavorativa.

In base alla ratio della legge n. 379 del 2000 e alla luce della Costituzione, la lesione risentita dal ricorrente, al quale le stesse amministrazioni locali inizialmente avevano consentito di svolgere attività lavorativa, assume i caratteri dell'ingiustizia e, unitamente all'indiscusso nesso di causalità tra le determinazioni finali e il danno risentito, oltre alla colpevolezza riconosciuta nell'inopinata interruzione, determina il diritto a ottenere il risarcimento chiesto con il ricorso.

8) Quanto alla misura del risarcimento, che il ricorrente quantifica in euro 40.000 oltre interessi e rivalutazione per l'intero periodo di forzosa inattività, ne va lasciata la determinazione alla trattativa tra il ricorrente e le parti resistenti, in applicazione dell'art. 34, comma 3 del codice del processo amministrativo. A tal fine, il ministero dell'interno e la questura di Trento dovranno proporre al creditore, entro il 15 febbraio 2020, la somma, comprensiva degli accessori, determinata per gli anni di inattività dal 2008 al 2012, tenendo presente a parametro la qualificazione professionale, le capacità lavorative del ricorrente, la consistenza delle esperienze lavorative antecedenti all'interruzione e quelle attivate dopo il riconoscimento della cittadinanza. Devono essere invece escluse in diminuzione le somme erogate a titolo assistenziale, data la loro diversa natura, puramente alimentare, rispetto alla retribuzione del lavoro, cui il ricorrente aveva diritto.

9) In conclusione, il ricorso è fondato e deve essere accolto, con conseguente condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno patito dal ricorrente, nella misura che sarà determinata tra le parti.

Le spese seguono, come di regola, la soccombenza, e per la loro determinazione si rinvia a successivo decreto di pagamento, non avendo il difensore del ricorrente, ammesso al patrocinio a spese dello Stato, ancora presentato la relativa richiesta.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica) definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna il ministero dell'interno e la questura di Trento al pagamento delle spese processuali, nella misura che sarà determinata con successivo provvedimento.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.



Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Roberta Vigotti, Presidente, Estensore

Carlo Polidori, Consigliere

Antonia Tassinari, Consigliere

<b>IL PRESIDENTE, ESTENSORE</b>
<b>Roberta Vigotti</b>

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.