



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 la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 261 del 2024, proposto da

-OMISSIS-, in qualità di esercente potestà genitoriale sul minore -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Anna Maria Ventrella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato domiciliataria *ex lege* in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

**per l'annullamento**

- dell'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dalle Amministrazioni intime in ordine all'istanza avente ad oggetto il rilascio del titolo di viaggio al minore -OMISSIS- ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. 251/2007;

nonché per l'accertamento

- dell'obbligo delle Amministrazioni intime di provvedere in ordine alla menzionata istanza, secondo le rispettive competenze;

e per la condanna delle stesse Amministrazioni intime a provvedere in ordine alla menzionata istanza secondo le rispettive competenze, entro un termine non superiore a trenta giorni, con richiesta di nomina di un Commissario ad acta ex art. 117, co. 3 c.p.a.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2024 il dott. Marcello Faviere e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

La ricorrente, regolarmente soggiornante in Italia in forza di carta di soggiorno per familiare di cittadino UE (ex art 10 del D. Lgs. 30/2007), è residente nel Comune di Prato ed è madre del minore -OMISSIS-, nato in Germania il -OMISSIS-, oltre che di altra minore cittadina italiana.

Dopo alcuni tentativi di ottenere appuntamento per il rilascio di un valido titolo di soggiorno per il figlio (già titolare di permesso per minore di età, scaduto il 27.07.2023) inoltrava alla Questura di Prato richiesta per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari, ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. n. 286/1998, ma in due occasioni, riferisce la ricorrente, l'amministrazione ha informalmente ritenuto di non poter rilasciare il documento essendo il minore privo di passaporto.

Allo scopo di ottenere un titolo equipollente al passaporto l'interessata ha presentato istanza (il 23.05.2022 sollecitata il 5.10.2023) alla Questura di Prato per il rilascio del titolo di viaggio ai sensi dell'art. 24, del D.Lgs. n. 251/2007, senza ottenere riscontro.

2. Avverso il silenzio della amministrazione è insorta l'interessata con ricorso notificato il 28.02.2024, ritualmente depositato avanti questo Tribunale, instando per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato e del dovere dell'amministrazione a pronunciarsi, instando altresì per il rilascio di misure cautelari (domanda rigettata con ordinanza n. -OMISSIS-) ed il risarcimento del danno.

Per resistere al gravame si è costituita l'amministrazione (il 4.03.2024) con atto di mero stile.

Alla camera di consiglio del 15 maggio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso è fondato.

4. La ricorrente ha presentato istanza di rilascio di documento di viaggio ai sensi del D.Lgs. n. 251/2007 (recante *Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*) che, all'art. 24, prevede che "1. Per consentire i viaggi al di fuori del territorio nazionale, la competente questura rilascia ai titolari dello status di rifugiato un documento di viaggio di validità quinquennale rinnovabile secondo il modello allegato alla Convenzione di Ginevra. 2. Quando sussistono fondate ragioni che non consentono al titolare dello status di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza, la questura competente rilascia allo straniero interessato il titolo di viaggio per stranieri. Qualora sussistano ragionevoli motivi per dubitare dell'identità del titolare della protezione sussidiaria, il documento è rifiutato o ritirato" (cfr. doc. n. 24 allegato al ricorso).

I presupposti che giustificano il rilascio di tali titoli risultano indicativi di situazioni estremamente delicate nei rapporti tra gli interessati e le autorità del paese di origine. Tra le difficoltà che tali soggetti possono incontrare nei rapporti con il paese di origine può sussistere l'impossibilità di ottenere il rilascio del passaporto (o documento equipollente che possa consentire libertà di movimento e spostamento anche all'estero de cittadini interessati).

La *ratio* sottesa alla previsione di cui al citato art. 24 è quella di garantire l'esercizio di alcune libertà fondamentali dell'individuo. Tradizionalmente le difficoltà che giustificano tali garanzie sono rappresentate dalle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale o sussidiaria (vale a dire per lo status di rifugiato), cui ben può equipararsi la condizione di un cittadino straniero che si trovi in condizioni di discriminazione e di persecuzione sovrapponibili a quelle di cui all'art. 8 del D.Lgs. n. 251/2007, tra cui rientrano quelle dell'appartenenza a particolari gruppi sociali, intesi come quei gruppi di persone che condividono una caratteristica comune diversa dal loro contesto culturale e sociale di riferimento o che sono percepiti come gruppo "altro" o "diverso" da parte della società.

Nel caso di specie la ricorrente deduce l'impossibilità o la estrema difficoltà a vedersi riconosciuto dal paese d'origine il passaporto per il figlio minore, per il solo fatto che il bambino è nato fuori dal matrimonio ritenuto regolare secondo l'ordinamento del paese d'origine.

Tale stato di fatto colloca il minore all'interno di un gruppo sociale connotato da caratteristiche precise e circoscritte, immutabili e dallo stesso non dipendenti, che lo rendono percepibile come "altro" o "diverso" dalla società circostante.

Ciò stabilito, il nostro ordinamento apprezza da tempo il carattere ingiustamente discriminatorio di tali scelte normative, giacché che da anni equipara la condizione dei figli nati fuori a quella dei figli nati all'interno del matrimonio.

Nell'ambito del diritto internazionale privato, ad esempio, la giurisprudenza è giunta a riconoscere la disapplicabilità di una legge straniera (ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. n. 218/1995) che impedisca ad un genitore naturale il riconoscimento del figlio nato fuori dal matrimonio in quanto contraria all'ordine pubblico, inteso come l'insieme delle norme fondamentali di un ordinamento giuridico relative ai principi etici e politici fondamentali, la cui osservanza ed attuazione è ritenuta indispensabile per l'esistenza di tale ordinamento (cfr. C. Cass. 28.12.2006, sent. n. 27592).

In buona sostanza la condizione personale rappresentata dalla ricorrente, in cui il figlio si viene a trovare, integra una condizione di discriminazione equiparabile a quella che legittimerebbe il riconoscimento della protezione internazionale e ben legittima la stessa alla proposizione dell'istanza per il rilascio del titolo di viaggio ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. n. 251/2007.

Come ricordato, tale istituto presidia una libertà fondamentale dell'essere umano, quale è quella della libera circolazione, riconosciuta ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D.P.R. 394/99, in relazione anche all'articolo 16 della nostra Carta costituzionale.

Il nostro ordinamento amministrativo, d'altro canto, ha in più occasioni espresso un orientamento interpretativo evolutivo nell'applicazione di tale istituto.

Le considerazioni che precedono, infatti, sono state fatte oggetto della circolare del Ministero degli Affari Esteri del 31 ottobre 1961, richiamata nel ricorso, che, nel recare istruzioni nel rilascio del "Documento di Viaggio" previsto dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (cui si riferisce anche il citato art. 24 del D.Lgs. n. 251/2007), ha per la prima volta chiarito che un Titolo di Viaggio deve essere rilasciato a tutti coloro che per ragioni varie, non possono ottenere il passaporto delle autorità del loro Paese (in particolare coloro che "a) *che siano considerati rifugiati politici in Italia sotto il mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati; b) persone cui le Autorità Italiane riterranno opportuno rilasciare il detto titolo; c) apolidi, in attesa che venga resa esecutiva, mediante ratifica, la Convenzione di New York del 18 settembre 1954, ed in sostituzione dell'attuale certificato di identità per apolidi*")

Con circolare n. 300 del 24 febbraio 2003, il Ministero dell'Interno ha chiarito ulteriormente, con riferimento specifico ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari ottenuto a seguito di decisione della Commissione Territoriale, che la "concreta esposizione a rischi per la incolumità personale o per l'esercizio dei diritti fondamentali della persona" nel paese di origine "pur non riconducibile a quella di un rifugiato, spesso preclude il rilascio del passaporto da parte delle autorità dello Stato di appartenenza, privando il soggetto anche della facoltà di recarsi all'estero".

In conclusione, pertanto, legittimamente la ricorrente ha presentato l'istanza di rilascio del titolo di viaggio di cui all'art. 24 del D.Lgs. n. 251/2007.

L'amministrazione è tenuta a prendere in carico tale istanza.

Risulta palese che il legislatore abbia inteso demandare alle Questure la competenza al rilascio del documento di viaggio attraverso un procedimento amministrativo attivabile ad istanza di parte.

L'istruttoria e la conclusione del procedimento avviato a domanda dell'interessato si profilano come adempimenti dovuti, ai sensi dell'art. 2 della L. 241/90 a mente del quale ogni procedimento amministrativo deve essere concluso con un provvedimento espresso, entro il termine fissato dal regolamento o dalla legge (cfr. TAR Sicilia, Sez. Catania, Sez. IV, 19/01/2015, sent. n. 179).

Nel caso di specie, l'istanza presentata dalla ricorrente in ultimo il 5.10.2023 non risulta essere stata mai riscontrata dall'amministrazione.

Da qui, la fondatezza del ricorso proposto ai sensi dell'art. 117 del c.p.a. avverso l'illegittima inerzia della P.A.

Nel rispetto dell'art. 31, co. 3, c.p.a., non può essere emessa, invece, alcuna statuizione che investa il merito della domanda di rilascio del titolo di viaggio, sussistendo spazi per una valutazione discrezionale affidata alla esclusiva competenza dell'amministrazione procedente, come si ricava dai commi 2 e 3 del citato art. 24 del D. Lgs. 251/2007.

5. Non fondata, infine, è la domanda con la quale si chiede il risarcimento del danno conseguente alla mancata definizione del procedimento amministrativo nel termine previsto. Invero l'art. 2 bis della L. 241/90 stabilisce che "Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento."

La ricorrente non ha fornito in giudizio alcuna prova sul *an* e sul *quantum* del danno subito, peraltro presentando l'evento dannoso lamentato in chiave ipotetica e connessa ad un generico disagio di derivante dalla situazione di irregolarità del minore.

Come sancito dalla giurisprudenza, infatti, "l'ingiustizia e la sussistenza del danno non possono presumersi *iuris tantum*, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo o al silenzio nell'adozione del provvedimento amministrativo, dovendo il ricorrente dare la prova, ai sensi dell'art. 2697 c.c., di tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e, in particolare, sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quelli di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante): in definitiva, benché l'art. 2 bis della l. n. 241/1990 rafforzi la tutela risarcitoria del privato nei confronti della pubblica amministrazione, la domanda di risarcimento del danno da ritardo va comunque ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'individuazione degli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana" (Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza, 01/03/2024, n. 1996)

6. In conclusione il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione è fondato e deve essere accolto. La Questura di Prato dovrà esitare il procedimento avviato con la domanda avanzata dalla ricorrente entro il termine di giorni trenta dalla comunicazione o notifica della presente sentenza.

Si nomina quale Commissario ad acta, per l'ipotesi di perdurante inerzia della P.A., il Prefetto di Prato, con facoltà di delega.

7. Le spese del giudizio possono essere compensate in ragione della parziale novità dei fatti di causa.

La ricorrente è stata ammessa, con provvedimento n. -OMISSIS- di questo Tribunale, al patrocinio a spese dello Stato. Non essendo il ricorso manifestamente infondato, e risultando l'avv. Anna Maria Ventrella iscritta alle liste per il gratuito patrocinio predisposte dall'Ordine Forense di Prato per il processo amministrativo, tali spese devono essere liquidate. Considerato che l'art. 82, d.P.R. n. 115/2002 rimette all'autorità giudiziaria la liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore nei limiti dei "valori medi delle tariffe professionali vigenti", tenuto conto dell'impegno professionale e della richiesta di liquidazione depositata dal difensore di parte ricorrente in data 19.10.2023; considerato che l'art. 130, d.P.R. n. 115/2002, in relazione al gratuito patrocinio nel processo amministrativo, dimezza i compensi spettanti ai difensori, si ritiene di dover determinare, in relazione alla natura della controversia ed all'impegno professionale richiesto, in complessivi euro 1.600,00, oltre oneri accessori, la somma spettante al difensore a titolo di onorario per il presente grado di giudizio.

## P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie per le ragioni indicate in motivazione e, per l'effetto:

a) accerta e dichiara l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza della ricorrente;

b) ordina alla Questura di Prato l'adozione di un provvedimento espresso, entro trenta giorni dalla comunicazione o notifica della presente sentenza;

c) nomina quale commissario *ad acta*, in caso di ulteriore inerzia, il Prefetto di Prato, con facoltà di delega.

Spese compensate.

Liquida a favore dell'avv. Anna Maria Ventrella, a titolo di onorario, la somma di € 1.600,00 (milleseicento/00), oltre spese generali e altri accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistono i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1, 2 e 5, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera f), del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di riproduzione e diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità del minore, dei soggetti esercenti la responsabilità genitoriale o la tutela e di ogni altro dato idoneo ad identificare i medesimi interessati ivi citati.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Cacciari, Presidente

Katuscia Papi, Primo Referendario

Marcello Faviere, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE  
Marcello Faviere

IL PRESIDENTE  
Alessandro Cacciari

IL SEGRETARIO