

T.A.R. Toscana Firenze Sez. II, 30-06-2009, n. 1168

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 21 e 26 della l. 6 dicembre 1971, n. 1034 e successive modifiche e integrazioni,

sul ricorso numero di registro generale 946 del 2009, proposto dalla sig.ra

N.I., rappresentata e difesa dall'avv. Francesca Nicodemi e con domicilio eletto presso lo studio della stessa, in Firenze, via Duca d'Aosta n. 12

contro

Ministero dell'Interno e Questura di Firenze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze e domiciliati presso gli uffici di questa, in Firenze, via degli Arazzieri n. 4

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- del decreto del Questore di Firenze prot. n. 791 del 23 marzo 2009, notificato alla ricorrente in data 16 aprile 2009, recante rigetto dell'istanza di rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 286/1998, presentata in data 14 febbraio 2008;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ed in particolare della nota della Questura di Firenze - Ufficio Immigrazione Cat A 12Str. 2008/Aff.Leg./ prot. n. 429/09 del 28 gennaio 2009, notificata alla ricorrente in data 10 febbraio 2009, recante comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ex art. 10bis della l. n. 241/1990

nonché per l'ordine

all'Amministrazione resistente, ai sensi dell'art. 21, sesto comma, della l. n. 1034/1971, di rilasciare e/o esibire l'integrale documentazione relativa all'istruttoria eventualmente esperita nell'ambito del procedimento amministrativo per cui è causa, oggetto di istanza di accesso del 25 febbraio 2009.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la domanda di sospensione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Questura di Firenze;

Vista la comunicazione di ammissione al patrocinio a spese dello Stato;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore, nella Camera di consiglio del 18 giugno 2009, il dr. Pietro De Berardinis;

Uditi i difensori presenti delle parti costituite, come specificato nel verbale, e resi edotti gli stessi della possibilità della pronuncia di una sentenza in forma semplificata in base all'art. 9 della l. n. 205/2000;

Visti l'art. 21, commi quarto e segg., e l'art. 26 della l. n. 1034/1971, nel testo dettato dal citato art. 9 della l. n. 205/2000;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. La ricorrente, sig.ra N.I., espone che in data 14 febbraio 2008 l'Associazione Progetto Arcobaleno, accreditata ed iscritta, ai sensi dell'art. 27 del d.P.R. n. 394/1999, nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 52 del d.P.R. n. 394 cit., presentava, nell'interesse della medesima ricorrente, istanza di rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale ex art. 18 del d.lgs. n. 286/1998. Ciò, poiché la predetta Associazione si è fatta carico della sig.ra N.I., su segnalazione dei Servizi Sociali della Prefettura al progetto C.I.P. (Coordinamento Intervento Prostituzione e Tratta), realizzato dal Comune di Firenze, dalla stessa Associazione Progetto Arcobaleno e dalla Cooperativa CAT in favore delle vittime di situazioni di grave sfruttamento e tratta umana (rilevanti, appunto, ai sensi dell'art. 18 cit.). All'istanza in parola era allegato il programma di percorso sociale ed inserimento sociolavorativo dell'interessata, con la relativa accettazione da parte di quest'ultima, ex artt. 25 e 27 del d.P.R. n. 394/1999.

1.1. L'Ufficio Immigrazione della Questura di Firenze, con nota del 28 gennaio 2009 Cat A 12Str. 2008/Aff.Leg./ prot. n. 42909, rendeva nota l'esistenza di elementi ostativi all'accoglimento dell'istanza ex art. 10bis della l. n. 241/1990, per non essere emersi, nel corso dell'istruttoria, riscontri sufficienti a sostegno della sussistenza delle condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 del d.lgs. n. 286/1998.

1.2. A tale nota replicava l'esponente tramite osservazioni inviate alla Questura in data 19 febbraio 2009, insistendo per il rilascio del permesso di soggiorno. Ciononostante, con decreto prot. n. 791 del 23 marzo 2009 il Questore di Firenze rigettava l'istanza di rilascio.

2. Avverso il suddetto decreto del Questore di Firenze, nonché avverso la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, è insorta la sig.ra N.I. impugnandoli con il ricorso in epigrafe e chiedendone l'annullamento, previa sospensione.

2.1. A supporto del gravame, con cui l'esponente ha chiesto altresì che ai sensi dell'art. 21, sesto comma, della l. n. 1034/1971, venisse ordinato all'Amministrazione l'integrale rilascio o esibizione della documentazione relativa all'istruttoria eventualmente esperita nell'ambito del procedimento amministrativo per cui è causa, sono state formulate le seguenti censure:

- violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990, difetto di motivazione, illogica e perplessa motivazione, contraddittorietà interna del provvedimento, eccesso e sviamento di potere, violazione dei principi di partecipazione del privato interessato, perché il provvedimento gravato

conterrebbe una motivazione assolutamente generica, apodittica e tautologica, essendo carente di qualsiasi riferimento sostanziale a fatti e circostanze da cui possano evincersi le ragioni della non risultanza dei presupposti di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 286/1998, e sarebbe in tal maniera affetto, altresì, da sviamento, per avere la P.A. privilegiato l'esigenza di un'anticipata e celere definizione del procedimento, rispetto a quella di un'attenta verifica della sussistenza dei predetti presupposti;

- difetto di motivazione per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10bis della l. n. 241/1990 ed eccesso di potere per sviamento, carenza e/o difetto di istruttoria, giacché il provvedimento gravato non indicherebbe le ragioni del mancato accoglimento delle osservazioni integrative formulate dalla ricorrente ai sensi dell'art. 10bis cit., ciò che indicherebbe, altresì, la carenza o l'inadeguatezza di istruttoria e lo sviamento da cui sarebbe afflitto il provvedimento stesso;

- violazione e/o falsa applicazione degli artt. 18 del d.lgs. n. 286/1998 e 27 del d.P.R. n. 394/1999, eccesso di potere per sviamento, carenza di istruttoria, travisamento e/o omessa valutazione dei presupposti, interpretazione in violazione di circolari ministeriali, poiché sarebbe del tutto erroneo l'assunto della P.A., secondo cui non sarebbe emersa un'accertata condizione di sfruttamento, né la P.A. avrebbe potuto pretendere che detta condizione avesse formato oggetto di denuncia formale da parte dell'interessata, trattandosi di requisito non richiesto dall'art. 18 cit. (come confermano varie circolari ministeriali);

- violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost., violazione dei principi di imparzialità e buon andamento e del giusto procedimento, eccesso di potere per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 18 del d.lgs. n. 286/1998 e 27 del d.P.R. n. 394/1999 sotto diverso profilo, sviamento, illogicità manifesta, in quanto l'assenza di indicazioni, nel provvedimento impugnato, su quali siano i presupposti di fatto e di diritto, in presenza dei quali viene rilasciato il permesso di soggiorno, impedisce all'Ente privato di conoscere i parametri decisori con i quali la P.A. orienta la propria azione in materia di ammissibilità delle istanze ex art. 18 cit..

2.2. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno - Questura di Firenze, con atto di mera costituzione formale.

3. In via preliminare il Collegio ritiene che il giudizio possa essere definito con una sentenza in forma semplificata emessa ai sensi dell'art. 26 della l. n. 1034/1971, come modificato dall'art. 9 della l. n. 205/2000, in esito alla Camera di Consiglio per la trattazione della domanda cautelare, accertata la completezza del contraddittorio ed avvisati sul punto i difensori delle parti costituite.

3.1. Ciò, giacché nel caso di specie il Collegio ravvisa la manifesta fondatezza del gravame.

3.2. In particolare, risulta fondato il primo di gravame, per avere la P.A. fatto uso, nell'esporre le ragioni giustificative del diniego impugnato, di formule stereotipate e tautologiche, come tali del tutto inadeguate a rendere conto delle predette ragioni giustificative.

3.3. Ed invero, secondo la costante giurisprudenza, la funzione della motivazione del provvedimento amministrativo consiste nel consentire al cittadino la ricostruzione dell'iter logicogiuridico tramite il quale l'Amministrazione si è determinata ad adottare un atto, al fine di controllare il corretto esercizio del potere, onde poter far valere, eventualmente, le proprie ragioni, essendo necessario che l'Autorità emanante ponga il destinatario dell'atto amministrativo in condizione di conoscere le ragioni ad esso sottese (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. V, 4 aprile 2006, n. 1750). Pertanto, si configura il difetto di motivazione allorché non sia possibile ricostruire il percorso logicogiuridico seguito nell'emanazione di un atto, del quale rimangano indecifrabili le ragioni che ne hanno determinato l'adozione, tranne il caso in cui tali ragioni risultino facilmente

intuibili in base alla funzione inequivocabile dell'atto (cfr. C.d.S., Sez. V, 30 agosto 2006, n. 5064). La giurisprudenza ha altresì chiarito che l'utilizzo, nel testo del provvedimento impugnato, quali ragioni giustificative del medesimo, di formule stereotipate o di espressioni vaghe (quali, per es., il mero riferimento ad un "pregiudizio ambientale" nell'ipotesi del diniego di nulla osta per la costruzione in area soggetta a vincolo paesaggistico) non è sufficiente ad integrare la motivazione del provvedimento stesso (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 8 ottobre 2008, n. 8829, secondo cui la P.A. dovrà invece elencare le specifiche ragioni per cui si ritiene che un'opera non sia idonea ad inserirsi nell'ambiente, mediante l'individuazione degli elementi di contrasto e facendo un puntuale riferimento al progetto presentato o alla situazione dei luoghi). In relazione ad una fattispecie che presenta palesi analogie con quella ora in esame, si è così ritenuto che non costituisca motivazione sufficiente al diniego di revoca del decreto di espulsione dal territorio italiano la tautologica asserzione che "non sono emersi elementi tali da giustificare la revoca" (T.A.R. Lombardia, Brescia, 6 maggio 1996, n. 503).

3.4. Orbene, anche nella vicenda per cui è causa, il diniego impugnato sostiene genericamente che dalle indicazioni fornite nella proposta dell'Associazione Progetto Arcobaleno e dagli accertamenti esperiti (dei quali, peraltro, non viene specificato in che cosa siano consistiti), non sono risultati "elementi tali da far emergere una accertata condizione di sfruttamento": ma tale menzione - si ribadisce, del tutto generica - non consente in nessun modo di comprendere il percorso logicogiuridico seguito dall'Amministrazione per pervenire alla decisione negativa sulla richiesta di rilascio del permesso di soggiorno, con il corollario che la motivazione dell'agire della P.A. risulta, a ben vedere, solo in apparenza presente, ma in realtà assente. Per di più, il fatto che il provvedimento impugnato affermi che né dalla proposta di rilascio del permesso di soggiorno, né dalle osservazioni presentate ex art. 10bis cit., risultano elementi atti a supportare l'esistenza dei requisiti previsti dall'art. 18 del d.lgs. n. 286/1998, indica (come correttamente osserva la ricorrente) il punto di arrivo, la conclusione del ragionamento svolto dalla P.A.. Una simile affermazione, però, nulla ci dice sullo svolgimento del percorso logicogiuridico seguito dalla P.A., cioè su come quest'ultima è arrivata ad una siffatta conclusione, e perciò non vale quale motivazione del provvedimento impugnato. Di qui l'illegittimità del provvedimento stesso, senza che occorra a tal proposito acquisire ulteriori elementi (nemmeno quelli richiesti dalla ricorrente), perché è evidente che il carattere generico e tautologico della formula motivazionale contenuta nel diniego gravato comporta il rischio - ed anzi, quasi la certezza - che la richiesta all'Amministrazione di un rapporto sui fatti di causa, corredato della pertinente documentazione, si traduca in un'integrazione postuma della motivazione, del tutto inammissibile (cfr., ex multis, T.A.R. Liguria, Sez. II, 19 febbraio 2009, n. 251).

3.5. Per le medesime ragioni già esposte, risulta del pari fondato il secondo motivo di gravame, con cui si lamenta l'assenza di motivazione circa il giudizio (contenuto nel provvedimento gravato) di inidoneità delle osservazioni presentate dalla ricorrente ai sensi dell'art. 10bis della l. n. 241/1990 a far emergere i requisiti stabiliti dall'art. 18 del d.lgs. n. 286/1998. Anche a questo proposito, infatti, la formula utilizzata nel provvedimento ("Rilevato che dalle osservazioni ex art. 10 bis L. 241/90 non sono emersi ulteriori elementi atti a supportare l'esistenza dei requisiti previsti dalla norma") si risolve in una proposizione meramente tautologica e stereotipata, non in grado di spiegare perché le osservazioni in discorso non abbiano fatto emergere i predetti elementi. Sul punto si rammenta che, secondo la più recente giurisprudenza, la regola procedimentale dell'art. 10bis della l. n. 241 cit. (che valorizza il momento del contraddittorio fra privato e P.A. ed incide sul contenuto dell'atto finale indicando un contenuto necessario della motivazione) risulta violata quando non vengano illustrate, nella motivazione del provvedimento finale, le ragioni del mancato accoglimento delle osservazioni rese dalla parte interessata, non potendosi neppure in tal evenienza porre rimedio alla violazione con integrazione in via postuma in sede processuale (C.d.S., Sez. VI, 22 maggio 2007, n. 2596).

3.6. La fondatezza delle ora viste censure implica altresì la fondatezza del quarto ed ultimo motivo di gravame, perché è chiaro che il carattere tautologico, stereotipato ed in ultima analisi solamente apparente della motivazione non consente all'Associazione proponente ed alla ricorrente (né del resto al Collegio) di comprendere quali siano i parametri decisori, tramite i quali l'Amministrazione si orienta nel valutare le richieste di rilascio del permesso di soggiorno di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 286 cit.: ed invero, dal contenuto del provvedimento impugnato - se raffrontato con la documentazione allegata all'istanza di rilascio, in particolare alla descrizione delle dolorose ed a volte tragiche vicende patite dall'interessata - non è dato capire quali siano gli elementi in presenza dei quali l'Amministrazione ritenga sussistere quella situazione di violenza o grave sfruttamento dello straniero, e di concreto pericolo per la sua incolumità, alla quale l'art. 18 cit. ricollega il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale. Né, del resto, il provvedimento impugnato - a parte il riferimento, come già visto del tutto inadeguato nella sua genericità, agli accertamenti esperiti - contiene alcuna confutazione dei dati riferiti dall'interessata, o una dimostrazione della loro non veridicità.

4. In definitiva, il ricorso risulta fondato, attesa la fondatezza del primo, secondo e quarto motivo e con assorbimento del terzo, e per conseguenza va accolto disponendosi l'annullamento del diniego gravato, con obbligo della P.A. di riesaminare la richiesta.

5. Sussistono, comunque, motivi per disporre la compensazione delle spese, con l'esclusione del contributo unificato, attesa la peculiarità della fattispecie esaminata. Con separato provvedimento si provvederà invece alla liquidazione, ai sensi del d.P.R. n. 115/2002, delle spese per il cd. gratuito patrocinio, previo deposito della parcella attestante le stesse.
P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Seconda Sezione, così definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e per l'effetto annulla il diniego impugnato.

Compensa le spese, salvo il rimborso del contributo unificato.

Demanda a separato provvedimento, a cura del relatore, la liquidazione delle spese per il patrocinio a spese dello Stato, previo deposito della parcella attestante le stesse.

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

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 18 giugno 2009, con l'intervento dei Magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Bernardo Massari, Consigliere

Pietro De Berardinis, Primo Referendario, Estensore