

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 5315 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da: *****, rappresentato e difeso dagli Avvocati Mario Contaldi e Prof. Gianluca Contaldi ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo in Roma, Via G. da Palestrina, n. 63;

contro

il Ministero degli Affari Esteri in persona del Ministro legale rappresentante p.t., l'Ambasciata d'Italia in Teheran in persona del legale rappresentante p.t., il Dipartimento della Pubblica Sicurezza - l'Ufficio di coordinamento e pianificazione delle forze di polizia presso il Ministero dell'Interno in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12 domiciliario;

per l'annullamento

del provvedimento in data 24 marzo 2011 n. 10 1967 con il quale l'Ambasciata d'Italia in Teheran ha negato il visto di ingresso al ricorrente, nonché di ogni atto connesso, presupposto e consequenziale;

nonché con motivi aggiunti notificati il 6 luglio 2011

anche della nota del Ministero degli Affari Esteri n. 179774 del 27 maggio 2011

e con motivi aggiunti notificati il 14 novembre 2011

anche della nota del Ministero degli Affari Esteri a prot. n. 1167 dell'11 agosto 2011;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero degli Affari Esteri e di Ambasciata A Teheran e di Ministero dell'Interno;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2011 il dott. Pierina Biancofiore; Uditi altresì i difensori delle parti come da verbale di udienza, anche in relazione alla possibilità di decisione

della causa mediante sentenza in forma semplificata;

RILEVATO che il presente giudizio può essere definito nel merito ai sensi degli articoli 60 e 74 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, previo accertamento della completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, e sentite sul punto le parti costituite;

RITENUTO in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato all'Amministrazione degli Affari esteri in data 20 maggio 2011 e depositato il successivo 17 giugno 2011 il ricorrente impugna il diniego di visto oppostogli dall'Amministrazione, in quanto risulterebbe segnalato nel sistema SIS e vi sarebbero ragioni di sicurezza in base alla segnalazione di uno degli Stati membri.

Avverso tale provvedimento l'interessato con il ricorso principale oppone:

1. violazione dell'art. 2, par. 19 del Regolamento n. 562/2006, eccesso di potere per contraddittorietà.

2. eccesso di potere per difetto di istruttoria e per erroneità dei presupposti:

3. violazione di legge per omissione dell'obbligo di comunicazione di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990:

4. eccesso di potere per irrazionalità, illogicità manifesta e difetto di istruttoria:

5. violazione di norme di rango superiore con specifico riferimento agli articoli 24 e 11 Cost.:

Conclude per l'accoglimento dell'istanza cautelare e del ricorso.

L'Amministrazione degli Affari Esteri si è costituita in giudizio rassegnando le sue opposte considerazioni con due relazioni.

Pervenuto il ricorso per la decisione dell'istanza cautelare alla Camera di Consiglio del 5 luglio 2011, parte ricorrente ha chiesto termini per la proposizione di motivi aggiunti.

Con essi l'interessato impugna la ridetta relazione del 27 maggio 2011 proponendo avverso di essa:

1. eccesso di potere per contraddittorietà manifesta, motivazione contraddittoria ed illogica;

2. eccesso di potere per difetto di istruttoria e per erroneità dei presupposti: con detta censura insiste negli aspetti precedentemente prospettati;

3. violazione di legge del combinato disposto della legge 241 del 1990, dell'art. 8 comma 5 lett. a) del d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, nonché della giurisprudenza della Corte Europea di Giustizia;

4. violazione di norme di rango superiore con specifico riferimento agli articoli 24, 111 e 117 Cost.:

Conclude per l'accoglimento dell'istanza cautelare e dei motivi aggiunti.

Pervenuto il ricorso alla Camera di Consiglio del 27 luglio 2011 il Collegio non lo ha ritenuto ancora pronto per la decisione, apparendo una discrasia tra le motivazioni del diniego di visto e disponendo quindi un'istruttoria.

Eseguiti gli incumbenti con nota dell'Ambasciata d'Italia in Teheran in data 11 agosto 2011 a prot. n. ***, il ricorrente ha impugnato questa ulteriore nota con ulteriori motivi aggiunti con i quali fa valere:

1. eccesso di potere per contraddittorietà manifesta, motivazione contraddittoria ed illogica;

2. eccesso per difetto di istruttoria e per erroneità dei presupposti;

3. violazione di legge nel combinato disposto: a) della legge n. 241/1990; b) dell'art. 8, comma 5 lettera a) del d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352; c) nonché della giurisprudenza rilevante della Corte di Giustizia;

4. violazione di norme amministrative di rango superiore, con specifico riferimento agli articoli 24, 11 e 117 Cost.

Conclude con richiesta di ulteriori provvedimenti istruttori e chiedendo la sospensione di tutti i provvedimenti impugnati e l'accoglimento del ricorso.

Quest'ultimo è stato trattenuto per la decisione in forma semplificata alla Camera di Consiglio del 6 dicembre 2011, avvertitene all'uopo le parti costituite.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e va pertanto respinto.

Come esposto in narrativa, con esso l'interessato impugna il diniego di visto, motivato come segue: sarebbe stata emessa "nel sistema di informazione Schengen (SIS) una segnalazione a suo carico ai fini della non ammissione" sul territorio dello Stato e in quanto "la sua presenza rappresenta, secondo uno o più Stati membri, una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica quale definita all'articolo 2, paragrafo 19 del Regolamento CE n. 562/2006 (Codice frontiere Schengen) o per le relazioni internazionali di uno o più Stati membri".

Con la relazione in data 27 maggio 2011, impugnata con i motivi aggiunti, l'Amministrazione ha precisato che il visto era stato negato "per motivi ostativi riconducibili all'art. 5 comma 1 lett. e) della Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen e non sulla base della consultazione dell'archivio SIS ex articolo 5, comma 1 lett. d) della suddetta Convenzione" ed ha altresì rappresentato che "le autorità di sicurezza di uno o più partner Schengen, consultate in via telematica,

hanno comunicato parere negativo all'ingresso del soggetto nell'area comune" e di non essere "a conoscenza delle motivazioni alla base del parere negativo, essendo la materia di esclusiva competenza delle autorità di sicurezza".

Con la relazione impugnata con i secondi motivi aggiunti l'Amministrazione ha insistito nella rappresentazione già effettuata.

2. Le censure, che verranno separatamente esposte possono essere congiuntamente esaminate.

Con il ricorso principale il ricorrente lamenta che il visto sarebbe stato rifiutato per una segnalazione al SIS da parte di uno Stato membro, mentre l'art. 2, par. 19 del Regolamento non riguarda questa ipotesi, attenendo piuttosto alla circostanza che il soggetto potrebbe essere portatore di malattie epidemiche, laddove l'interessato non è affetto da alcuna particolare patologia.

Oppone che il provvedimento è frutto di uno scambio di persone, egli non è mai stato condannato per nessun reato privativo della libertà personale; non vi è alcun elemento atto a comprendere quale sia lo Stato membro che ha effettuato la segnalazione. Egli ha pure chiesto l'accesso per comprendere quale fosse lo Stato membro che aveva effettuato la segnalazione, ma non gli è pervenuta alcuna risposta.

Lamenta che se lo Stato membro che ha effettuato la segnalazione dovesse essere l'Italia egli non ha ricevuto il preavviso di provvedimento negativo.

Con la quarta censura insiste che si tratta di uno scambio di persona;

Osserva infine che non essendo comprensibile quale sia lo Stato membro che ha informato il SIS, ciò si traduce in una carenza di tutela poiché egli non è in grado neppure di individuare il giudice competente.

2.1 Con i primi motivi aggiunti sostiene l'interessato che il Ministero ha adottato due motivazioni contrastanti ed in due momenti diversi per il diniego di visto, dal primo si evincerebbe che l'interessato è stato segnalato nel sistema SIS dal secondo si evincerebbe che egli è un soggetto pericoloso per l'ordine pubblico, motivi che ancorché in connessione tra loro non trovano fondamento nella realtà, dato che egli da molti anni viaggia per lavoro (2001 - 2010) senza mai aver trovato difficoltà ai fini dell'ottenimento del visto; l'unico episodio che può avere destato una qualche preoccupazione è consistito nel fermo subito in Germania perché era in possesso di una somma di danaro superiore ai 10.000 Euro, questione di certo non attinente alla sicurezza nazionale; la precisazione contenuta nella relazione in ordine alla presunta indicazione di un motivo di diniego - quella dell'iscrizione nel sistema SIS - erronea rispetto a quella relativa alla pericolosità segnalata da uno Stato membro non è riconducibile alle cause per le quali può essere negato il visto e per di più costituisce integrazione postuma del provvedimento oltre che del tutto contraddittoria rispetto alla stesura originaria.

Anche la circostanza che qualunque indagine sarebbe preclusa all'Amministrazione perché si tratta di informazioni sottratte al diritto all'accesso ex DM n. 604/1994 non appare congrua.

Con la terza censura dei motivi aggiunti osserva che, seppure si dovesse accedere alla posizione del Ministero degli affari esteri circa l'esclusione dall'accesso degli atti che riguardano le ragioni per cui gli è stato rifiutato il visto, poiché il ricorso ed i motivi aggiunti sono stati anche notificati al Ministero dell'Interno questi aveva il dovere di esibirli, dal momento che il regolamento di cui al DM n. 604/1994 è da considerarsi superato alla stregua dei principi di diritto comunitario (sentenza "Kadi" adottata della Corte di Giustizia europea in data 3 settembre 2008).

Infine insiste con la censura pure proposta col ricorso principale, secondo la quale il nuovo provvedimento gli impedisce la tutela giurisdizionale della sua posizione.

2.2 Con i secondi motivi aggiunti l'interessato, premesso che il tenore della risposta all'istruttoria impugnata con essi, non pare assolutamente fornire i chiarimenti richiesti dal Collegio, sostiene in primo luogo che la motivazione fornita dall'Ambasciata e che cioè il diniego del visto di affari è stato originato dal parere negativo delle Autorità di sicurezza di un partner Schengen non aggiunge nulla alle ragioni precedentemente sostenute dall'Amministrazione, e che si presentano come del tutto contraddittorie rispetto alla circostanza per cui egli dal 2001 al 2010 ha sempre usufruito di visti di ingresso almeno annuali e per di più risultano adottate in momenti successivi al provvedimento originario. Insiste pertanto nella circostanza che tale operato concretizza motivazione postuma del diniego.

Col secondo motivo sostiene che l'unico motivo per cui ha avuto contatti con uno Stato membro è quello della segnalazione della Germania per motivi legati alle pratiche del commercio e che quindi nulla hanno a che vedere con la sicurezza e l'ordine pubblico ed osserva che anche il diniego opposto all'accesso alla documentazione, siccome fondato sul D.M. del Ministero degli Affari Esteri n. 604 del 1994 non sembra che precluda la possibilità di conoscere la provenienza della segnalazione, di verificarne la fondatezza, di consentire l'esercizio di un legittimo diritto di difesa giurisdizionale.

Col terzo motivo insiste sulla illegittimità del diniego anche all'accesso oppostogli, dal momento che l'accesso ad una segnalazione, presumibilmente di competenza dagli uffici del Ministero dell'Interno non poteva essergli negato sulla base di un regolamento del Ministero degli Affari Esteri e che comunque deve essere sempre salvaguardata la effettività della tutela in giudizio (sentenza della Corte di Giustizia 3 settembre 2008, Kadi vs. Consiglio e Commissione). Conclude il motivo chiedendo la disapplicazione del DM n. 604/1994.

Col quarto motivo lamenta che il nuovo provvedimento di diniego omette di specificare le circostanze essenziali ai fini di una corretta ricostruzione della vicenda e quindi gli impedisce l'esercizio del diritto di difesa in giudizio.

3. Tutte le censure vanno respinte.

3.1. La censura di contraddittorietà pure insistita con entrambi i motivi aggiunti, per avere l'Amministrazione degli Esteri sostanzialmente adottato il visto secondo due motivazioni che ancorché congiunte,

riposano su due differenti normative, la prima quella per cui il ricorrente risulterebbe iscritto nel SIS ex art. 5, comma 1 lett. d) della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e la seconda per la segnalazione effettuata da uno dei partner Schengen ai sensi dell'art. 5, comma 1 lettera e) della predetta Convenzione, appare superata dalla relazione del 31 maggio 2011, successiva a quella impugnata dal ricorrente con i motivi aggiunti con la quale l'Amministrazione degli Esteri ha rappresentato che, per mero errore materiale l'Ambasciata d'Italia in Teheran ha apposto la crocetta sul modulo di visto nella casella riguardante l'iscrizione nel sistema informativo SIS, mentre il visto doveva intendersi rifiutato ai sensi dell'art. 32, p.2 lett. a) del Regolamento "essendo il richiedente considerato "una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica..., o per le relazioni internazionali di uno degli Stati membri". E tale doglianza, insistita anche con i secondi motivi aggiunti, appare smentita anche dalla relazione con essi impugnata laddove l'Amministrazione chiarisce in maniera che non può lasciare adito a dubbi che il "diniego di visto per affari (è stato) originato dal parere negativo delle Autorità di sicurezza di un Partner Schengen" e che per mero errore materiale era stata barrata anche la casella relativa al punto 5) concernente l'ipotesi del diniego per segnalazione al SIS, nel caso insussistente.

3.2. L'aspetto della censura per la quale tale argomentazione dell'Amministrazione costituirebbe motivazione postuma del provvedimento, in patente violazione dei principi di correttezza che devono reggere il procedimento amministrativo, non appare condivisibile nella considerazione che il provvedimento contiene già in sé la motivazione dell'atto, che seppure va circoscritta solo al secondo dei due motivi opposti dall'Amministrazione ha consentito, comunque, al ricorrente di formulare le sue difese in giudizio, come in effetti ha effettuato impugnando l'esplicitazione che l'Amministrazione ne ha svolto con la relazione del 27 maggio 2011 ed altresì con quella dell'11 agosto 2011.

E per pacifico principio giurisprudenziale non costituisce motivazione postuma "una difesa dell'amministrazione la quale si limiti a rendere esplicite ragioni del provvedimento già sinteticamente enunciate nel medesimo", (TAR Lombardia, Milano, sezione 13 aprile 2011, n. 552).

3.3. Merita anche una qualche osservazione l'argomentazione relativa al diritto all'accesso, escluso dall'Amministrazione nella relazione impugnata con i motivi aggiunti e per questo con essi pure insistita, come pure effettuato anche con i secondi motivi aggiunti.

Al riguardo l'Amministrazione, con la relazione del 27 maggio 2011, ha pure rappresentato che i documenti adottati dalle autorità di sicurezza alla base del motivo per cui il visto è stato negato sono sottratti all'accessibilità dall'art. 2 del D.M. n. 604/1994 ed in tale ragione non appare sussistere alcuna illegittimità, dal momento che è la stessa legge 7 agosto 1990, n. 241 ad elencare tra le categorie di documenti sottratti all'accesso quelli relativi "alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali," (art. 24, comma 6 lett. a) della legge n. 241 del 1990) esattamente come stabilito dal menzionato articolo 2 del Regolamento di cui al D.M. n. 604 del 1994, il quale peraltro, ancorché adottato prima della riscrittura dell'art. 24/L. n. 241 dalla legge n. 15 del 2005 rispecchiava in questa disposizione quanto

stabilito dallo stesso articolo 24 della L. n. 241, ma al comma 2.

Se pure si volesse argomentare come fa il ricorrente con i secondi motivi aggiunti che del tutto logicamente la documentazione richiesta con l'accesso non poteva essere fornita dal Ministero degli Affari Esteri, ma dal Ministero dell'Interno, in quanto agganciata ad un provvedimento dell'autorità di sicurezza, occorre osservare che l'esclusione dall'accesso alla documentazione relativo a ragioni di sicurezza e difesa nazionale recata dalla legge n. 241 del 1990 e s.m.i., opera per tutte le Amministrazioni pubbliche, nessuna esclusa, sicchè anche l'amministrazione dell'Interno, alla quale il ricorso è stato notificato, come pure i motivi aggiunti, ben poteva opporre il silenzio sulla richiesta oppure disporre negativamente.

3.4 Qualche notazione merita pure la censura con la quale parte ricorrente fa valere che seppure vi è stata una qualche segnalazione da parte di uno Stato membro gli era dovuto il preavviso di provvedimento negativo, onde essere posta in condizione di rappresentare le proprie posizioni.

Al riguardo costante è la giurisprudenza che osserva come il provvedimento di diniego di visto sia un atto vincolato a fronte del quale non sono ipotizzabili utili apporti dell'interessato al procedimento, ancorché esso sia ad iniziativa di parte; e che osserva pure l'analogia tra la comunicazione di avvio del procedimento ed il preavviso di provvedimento negativo al fine di dell'applicazione dell'art. 21 octies della medesima legge n. 241 del 1990, laddove l'Amministrazione abbia dimostrato in giudizio che il provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato (della sezione I quater, 20 gennaio 2011, n. 620 e la giurisprudenza ivi citata: TAR Sardegna, Cagliari, sezione II, 31 agosto 2010, n. 2158).

3.5 L'osservazione in base alla quale il ricorrente, anche con i motivi aggiunti, nota che gli verrebbe impedito di difendersi adeguatamente in giudizio appare smentita dalla superiore ricostruzione della vicenda ed appare adeguatamente opposta dall'Amministrazione nella nota impugnata con i primi motivi aggiunti e stante la quale soltanto in un caso la Rappresentanza italiana all'estero potrebbe rilasciare un visto nonostante il parere negativo di un partner Schengen e cioè quando, ai sensi dell'art. 5, comma 2 della Convenzione di applicazione del Trattato ricorrano motivi umanitari, interesse nazionale o obblighi nazionali, visto che verrebbe rilasciato con validità per il solo territorio nazionale, motivi che comunque parte ricorrente non ha dimostrato.

4. Contrariamente, quindi, a quanto opposto col ricorso principale e con i motivi aggiunti i provvedimenti vanno trovati scevri dalle dedotte censure ed il ricorso va, pertanto, respinto in ogni sua parte.

5. La delicatezza delle questioni trattate impone la compensazione della spese di giudizio ed onorari tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo **respinge**.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2011

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/12/2011

IL SEGRETARIO

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