



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Terza Ter)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2777 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Ditta Individuale Verifica Maria, rappresentata e difesa dall'avv. Andrea Fusaro, con domicilio eletto presso Ersilia De Bono in Roma, Lungotevere Flaminio, 66;

contro

il Ministero degli Affari Esteri, in persona del Ministro p. t., rappresentato per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del provvedimento rilasciato il 21/01/2013 recante il rigetto richiesta di visto d'ingresso per lavoro subordinato in favore del sig. Daseelan Markandu;

e, con motivi aggiunti,

della nota dell'Ambasciata di Italia a Colombo del 1.7.2013;

della intervista datata 14.8.2012, riportata in copia a tergo della suddetta nota;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero degli Affari Esteri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2013 il Cons. Donatella Scala e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

I. Premette la ricorrente, titolare delle "Ditta Verifica" ed esercente l'attività di bar caffetteria, di avere ottenuto il nulla-osta prefettizio al lavoro subordinato stagionale per l'assunzione del cittadino Srilankese Daseelan Markandu; con il ricorso in epigrafe impugna, pertanto, il diniego di visto per l'ingresso del sopra indicato cittadino extra-comunitario.

Deduce, al riguardo, la violazione degli artt. 3, 10-bis e 21 octies, comma 2, legge n. 241/1990; violazione dell'art. 4, commi 2, 3 e 7 del TU immigrazione; dell'art. 6 bis, d.P.R. n. 349/1999; eccesso di potere, motivazione carente o inesistente, contraddittorietà manifesta, irragionevolezza, sproporzionalità, illogicità, omessa o carente istruttoria, erronea presupposizione in fatto e in diritto.

Sostiene, in sostanza, che il rilascio del nulla osta avrebbe dovuto di per sé indurre al chiesto rilascio di visto, o, in caso di motivi ostativi al rilascio, comunicarne previamente la sussistenza; il provvedimento adottato in violazione delle norme sul procedimento amministrativo, risulta invece carente di idonea motivazione, non ricorrendo nel caso de quo i presupposti per il rigetto automatico.

Si è costituita in giudizio l'Avvocatura Generale dello Stato per resistere al ricorso, senza peraltro, depositare documenti o spiegare memorie.

Con le ordinanze interlocutorie n. 3735/2013 del 12 aprile 2013 e n. 5986/2013 del 14 giugno 2013, sono stati, pertanto, disposti incombenti istruttori a carico del resistente Ministero, che nelle date 2-11 luglio 2013 ha provveduto a depositare i chiesti chiarimenti.

Con motivi aggiunti la ricorrente ha dedotto, altresì, l'illegittimità anche degli atti depositati in giudizio che costituirebbero una inammissibile integrazione della motivazione in sede giudiziale.

Alla pubblica udienza del 28 novembre 2013 il Collegio ha trattenuto la causa a sentenza.

II. Il ricorso è infondato.

Occorre premettere una breve ricognizione della evoluzione della disciplina che regola l'ingresso nel territorio nazionale.

A mente dell'art. 5 del trattato di Schengen, ratificato dall'Italia con la legge n. 388/93, poi confermato dall'art. 5, comma 1, lettera c), Reg. CE n. 562/06, per l'ingresso nel territorio dei Paesi contraenti lo straniero deve esibire "i documenti che giustificano lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno nel paese di provenienza"; tali formalità debbono, in particolare, essere rispettate per il rilascio del "visto uniforme" avente durata non superiore a tre mesi (artt. 10, 11 e 15 del trattato).

Sul fronte nazionale, l'art. 4, comma 2, d. lgs. n. 286/98, prevede che il visto di ingresso è rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nello Stato di origine o di stabile residenza dello straniero, mentre, il successivo comma 3 stabilisce che per conseguire il visto d'ingresso lo straniero deve dimostrare "di essere in possesso di idonea documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e, fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro, anche per il ritorno nel Paese di provenienza"; l'art. 5, comma 3, d.P.R. n. 394/99 rinvia la disciplina della tipologia dei visti corrispondente ai diversi motivi di ingresso, nonché dei requisiti e delle condizioni per l'ottenimento di ciascun tipo di visto ad apposite istruzioni del Ministero degli affari esteri, adottate con decreto di concerto con le altre autorità ministeriali ivi indicate, da aggiornarsi periodicamente anche in esecuzione degli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

Occorre aggiungere che la materia dei visti è stata regolata a livello comunitario dal Codice Comunitario dei visti, istituito con il Reg. CE del 13.07.2009, n. 810/2009, il cui art. 32 indica i casi in cui il visto è rifiutato, e, specificamente, quando il richiedente: i) presenta un documento di viaggio falso, contraffatto o alterato; ii) non fornisce la giustificazione riguardo allo scopo e alle condizioni del soggiorno previsto; iii) non dimostra di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel paese di origine o di residenza oppure per il transito verso un paese terzo nel quale la sua ammissione è garantita, ovvero non è in grado di ottenere legalmente detti mezzi; iv) abbia già soggiornato per 90 giorni nell'arco del periodo di 180 giorni in corso, sul territorio degli Stati membri in virtù di un visto uniforme o di un visto con validità territoriale limitata; v) è segnalato nel SIS al fine della non ammissione; vi) sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica, quale definita all'articolo 2, paragrafo 19, del codice frontiere Schengen, o per le relazioni internazionali di uno degli Stati membri e, in particolare, sia segnalato nelle banche dati nazionali degli Stati membri ai fini della non ammissione per gli stessi motivi; vii) non dimostra di possedere un'adeguata e valida assicurazione sanitaria di viaggio, ove applicabile (lett. a); oppure, qualora vi siano ragionevoli dubbi sull'autenticità dei documenti giustificativi presentati dal richiedente o sulla veridicità del loro contenuto, sull'affidabilità delle dichiarazioni fatte dal richiedente o sulla sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto (lett. b).

In attuazione del Regolamento ora richiamato è stata poi adottata la decisione della Commissione C(2010) 1620 del 19 marzo 2010 che istituisce il "Manuale per il trattamento delle domande di visto e

la modifica dei visti già rilasciati", a sua volta modificato con la decisione di esecuzione C(2011) 5501 del 4 agosto 2011 della Commissione medesima; nelle premesse della decisione C(2010) 1620 del 19 marzo 2010 si afferma, per quanto d'interesse, che il Manuale, adottato sulla base di apposita previsione contenuta nell'art. 51 del Codice dei visti, "non stabilisce obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri né definisce nuovi diritti e doveri per i soggetti eventualmente interessati, ma mira a garantire un'applicazione armonizzata delle disposizioni giuridiche. Soltanto gli atti giuridici su cui il manuale si basa, o a cui fa riferimento, producono effetti giuridicamente vincolanti e possono essere invocati dinanzi ad un giudice nazionale....".

In coerenza con le disposizioni ora riportate, sovviene il decreto del Ministero degli Affari Esteri dell'11/05/2011, recante la definizione delle tipologie dei visti d'ingresso e dei requisiti per il loro ottenimento; rileva, in proposito l'art. 4, del d.m. in esame, che richiama le prescrizioni contenute nel Codice comunitario dei visti, da osservare in occasione dell'esame delle richieste di visto di breve durata e rivolte alle autorità ritenute esclusivamente competenti in siffatta materia, ossia alle rappresentanze diplomatico-consolari, che devono prestare particolare attenzione alla valutazione se il richiedente presenti un rischio di immigrazione illegale ed offra adeguate garanzie sull'uscita dal territorio degli Stati membri alla scadenza del visto richiesto, potendosi avvalere, a tali fini, della richiesta di apposita documentazione, relativa anche allo scopo del viaggio ed alla condizione socio-economica del richiedente, e di un colloquio con il richiedente il visto, con l'avvertenza che "In caso di negativo riscontro sull'autenticità e sull'affidabilità della documentazione presentata, nonché sulla veridicità e sull'attendibilità delle dichiarazioni rese, la rappresentanza diplomatico-consolare si asterrà dal rilascio del visto".

Con riferimento alla specifica tipologia di provvedimento oggetto di controversia, il punto 8 dell'allegato A del decreto del Ministro degli Affari Esteri del 11/05/2011, dispone che il visto d'ingresso per lavoro subordinato consente l'ingresso, ai fini di un soggiorno di breve o lunga durata, a tempo determinato o indeterminato, allo straniero che sia chiamato in Italia a prestare un'attività lavorativa a carattere subordinato; i requisiti necessari a tali fini sono quelli stabiliti dagli articoli 22, 24, 27 e 27-bis del testo unico n. 286/1998 e successive modifiche ed integrazioni, e dagli articoli 29, 30, 30-bis, 30-ter, 30-quater, 30-quinquies, 31, 38, 38-bis e 40 del d.P.R. n. 394/1999 e successive modifiche ed integrazioni, fermi restando gli adempimenti richiesti dagli articoli 49 e 50 del d.P.R. stesso per l'esercizio di attività professionali.

Per i fini di interesse, l'art. 24, d.lgs. n. 286/1998, stabilisce che il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia, o le associazioni di categoria per conto dei loro associati, che intendano instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a carattere stagionale con uno straniero devono presentare richiesta nominativa allo sportello unico per l'immigrazione della provincia di residenza, contenente i seguenti elementi essenziali: a) complete generalità del datore di lavoro, del titolare o legale rappresentante dell'impresa, la ragione sociale, la sede e l'indicazione del luogo di lavoro; b) nel caso di richiesta nominativa, le complete generalità del lavoratore straniero che si intende assumere comprensive della residenza all'estero e, nel caso di richiesta numerica, il numero dei lavoratori da assumere; c) il trattamento retributivo ed assicurativo, nel rispetto delle leggi vigenti e dei contratti collettivi nazionali di lavoro applicabili, riportato anche sulla proposta di contratto di soggiorno; d) l'impegno di cui all'articolo 8-bis, comma 1, che deve risultare anche nella proposta di contratto di soggiorno per lavoro; e) l'impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro.

Lo sportello unico, accertata la completezza e regolarità della domanda, rilascia l'autorizzazione al lavoro stagionale che può avere una validità che va da venti giorni ad un massimo di nove mesi, in corrispondenza della durata del lavoro stagionale richiesto.

Ai sensi dell'art. 31, comma 7, d.P.R. 394/1999, "Il datore di lavoro informa il lavoratore straniero dell'avvenuto rilascio del nullaosta, al fine di consentirgli di richiedere il visto d'ingresso alla rappresentanza diplomatica o consolare competente, entro i termini di validità del nullaosta".

III. Dal complesso delle disposizioni in esame si evince che alle richieste di ingresso per il soggiorno di breve durata nel territorio nazionale sono connessi obblighi assunti inderogabilmente dallo Stato italiano nei riguardi di tutti gli Stati anche non appartenenti all'Unione Europea ma partecipanti all'area Schengen; onde consentirne il pieno rispetto, alle rappresentanze diplomatiche presenti nei Paesi terzi sono affidati in via esclusiva delicati apprezzamenti discrezionali, circa il c.d. rischio migratorio, in modo che sia scongiurato il pericolo di flussi illegali di cittadini extracomunitari attraverso un uso distorto della normativa regolante i controlli di accesso alla frontiera.

Deve essere, infatti, considerato che la disciplina in tema di rilascio dei visti di ingresso di cittadini di Stati terzi entro l'area Schengen complessivamente costituita dal Codice dei visti e dal relativo Manuale deve intendersi di stretta applicazione, stante la responsabilità internazionale che l'Italia si è assunta rispetto agli altri Stati membri aderendo alla relativa Convenzione, con la conseguenza che anche la minima mancanza dei requisiti previsti in capo al richiedente il visto d'ingresso giustifica ex se l'adozione, da parte dell'Autorità competente, del conseguente provvedimento di reiezione della relativa domanda (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, n. 1207/2013 del 19 febbraio 2013).

Da quanto sopra discende che lo straniero che richiede il visto d'ingresso, come nel caso di specie, per contrarre un rapporto di lavoro anche a carattere stagionale, deve esibire quegli atti necessari a comprovare in modo attendibile "lo scopo e le condizioni del soggiorno" (art. 5 del trattato di Schengen e art. 4 comma 3 d. lgs. n. 286/98) e le finalità dello stesso (art. 5 d.p.r. n. 394/99).

A tal fine, l'interessato deve fornire all'amministrazione la prova delle condizioni che giustificano le finalità del soggiorno e, nella fattispecie, trattandosi di visto d'ingresso per lavoro stagionale caratterizzato da necessaria temporaneità (confermata dalla durata del soggiorno che non può essere superiore a novanta giorni: artt. 10, 11 e 15 trattato di Schengen), dei presupposti dai quali si possa ragionevolmente ritenere l'interesse dello straniero a fare rientro nel Paese d'origine onde scongiurare il c.d. "rischio migratorio", con l'ulteriore necessaria precisazione che, al fine della dimostrazione dello scopo del soggiorno, la documentazione esibita deve essere, oltre che idonea, anche attendibile, dovendosi astenere la competente autorità, in caso contrario, dal rilascio del visto (cfr. art. 32, lett. b), Codice dei visti, e art. 4, d.m. 11.05.2011).

IV. Tanto premesso, e venendo al caso in controversia, il provvedimento richiama, quale motivo posto a fondamento del diniego, le seguenti cause: mancata indicazione attendibile in ordine all'effettivo luogo di lavoro; alla persona del datore di lavoro; al tipo di lavoro che andrà a svolgere.

Il provvedimento indica, dunque, le ragioni a base del diniego di visto, sia pure attraverso l'utilizzo di un modulo prestampato, atteso che le rappresentanze diplomatiche utilizzano motivazioni standard di diniego, mediante l'apposizione di un segno su una o più caselle che indicano ognuna le diverse ragioni che escludono la ricorrenza delle condizioni necessarie per il rilascio di un visto d'ingresso, dovendosi avvalere del modello contemplato dall'allegato VI al Codice CE dei visti, sopra richiamato.

Il Collegio ritiene, peraltro, che l'utilizzo di formule standardizzate, ancorché necessario per le ragioni sopra indicate, non esime il giudice dall'esercizio del proprio sindacato di legittimità della motivazione medesima, dovendo verificare che le formule utilizzate non siano generiche e siano idonee a far comprendere l'iter logico seguito dalla P.A. attraverso l'indicazione di quale sia il requisito ritenuto insussistente e tale da giustificare il provvedimento negativo.

Nel caso in esame, invero, le cause ritenute ostative dal resistente Ministero corrispondono in modo preciso alle ipotesi che già la normativa qualifica come inibitrici del rilascio del visto d'ingresso, in ragione della inattendibilità delle dichiarazioni rese a tali fini, motivo questo di per sé sufficiente a suffragare, ai sensi dell'art. 32, lett. b) del Codice CE dei visti, sopra richiamato, il diniego di visto.

Come evidenziato nella nota dell'Ambasciata d'Italia a Colombo, versata in atti dall'Avvocatura Generale dello Stato, il cittadino, di cui la Ditta ricorrente aveva fatto richiesta nominativa, e che

dunque avrebbe dovuto da questa essere stato informato del rilascio del nulla osta, non ha, invece, saputo fornire alcuna indicazione attendibile in merito all'instaurando rapporto di lavoro, avendo indicato quale luogo di destinazione in Italia una città diversa da quella ove ha sede la ditta della ricorrente, ed avendo dichiarato di non conoscere né il datore di lavoro, né la tipologia di prestazione lavorativa richiesta e le relative modalità.

Ritiene il Collegio che se la normativa sopra esaminata indica, in primis, quale presupposto, il rilascio del prescritto nulla osta da parte dello Sportello unico, questo elemento non è di per sé sufficiente a suffragare la richiesta di rilascio di visto d'ingresso, per cui, come sopra rilevato, occorrono anche altri requisiti la cui valutazione è rilasciata invece alle competenti sedi diplomatiche.

Nel caso in esame, le circostanze emerse in sede di specifica intervista, prevista dal d.m. 11.05.2011, evidenziano, invece, la compiutezza dell'istruttoria effettuata e, lungi dal costituire una integrazione della motivazione ex post, disvelano compiutamente su quali elementi si è basata la valutazione circa la fittizietà della finalità per cui è stato richiesto il permesso di soggiorno, conclamata poi con l'adozione del diniego in impugnativa.

L'accertata non veridicità della finalità posta a fondamento della richiesta di visto ha imposto, dunque, il rigetto della relativa richiesta, atteso che la mancata conoscenza da parte del lavoratore di circostanze fondamentali del futuro rapporto d'impiego (quali tipo e luogo della prestazione lavorativa) sono indicative della non veridicità del rapporto e non possono ritenersi sanate dalle risultanze documentali del nulla osta rilasciato dallo sportello unico per l'immigrazione, che ha invece la diversa finalità di disciplina dei flussi di lavoratori stranieri ove non sia disponibile di lavoratori italiani o comunitari a ricoprire l'impiego stagionale offerto.

Da quanto ora osservato emerge, per l'effetto, anche l'infondatezza del vizio dedotto, sotto il profilo della omessa comunicazione delle ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza, per il suo carattere "formale" e per la evidente inidoneità a modificare l'esito del procedimento nel caso di specie, che, dunque, è inidoneo a determinare ex se l'illegittimità del provvedimento di diniego finale, alla stregua dell'art. 21 octies, l. n. 241 del 1990, come modificata dalla l. n. 15 del 2005.

Sussistono motivi, con riferimento alla materia oggetto di controversia, per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza Ter, definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Donatella Scala, Consigliere, Estensore

Michelangelo Francavilla, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/12/2013

IL SEGRETARIO

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