

STRANIERI: Straniero (condizione dello) - Visto d'ingresso per motivi turistici - Diniego - Impugnazione - Giurisdizione del giudice amministrativo - Sussistenza - Fondamento - Fattispecie.

Cass. civ., Sez. Unite, 12 maggio 2022, n. 15089

- in *Guida al diritto*, 38, 2022, pag. 79.

E' devoluta alla giurisdizione dei giudici amministrativi la controversia relativa all'impugnazione del diniego di concessione del visto d'ingresso per turismo (a norma del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 e del decreto ministeriale n. 850 del 2011), atteso che il rilascio di un tale visto è subordinato ad una valutazione ampiamente discrezionale da parte della Pa della sussistenza di requisiti e condizioni, che esclude la possibilità di configurare, in capo al cittadino straniero richiedente, una posizione di diritto soggettivo al relativo ottenimento.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SPIRITO Angelo - Primo Presidente f.f. -

Dott. MANNA Antonio - Presidente di sez. -

Dott. DE MASI Oronzo - Consigliere -

Dott. FERRO Massimo - rel. Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. GRAZIOSI Chiara - Consigliere -

Dott. MANCINO Rossana - Consigliere -

Dott. MAROTTA Caterina - Consigliere -

Dott. NAZZICONE Loredana - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 8940-2021 per regolamento di giurisdizione proposto d'ufficio dal:

TRIBUNALE ORDINARIO di Roma, con ordinanza n. 40687/2020 del 4.3.2021 sul ricorso r.g.n.

939/2016 tra:

A.M.S.M.;

-ricorrente non costituitosi in questa fase-

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, in persona del Ministro p.t., rappr. e dif. ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è dom. in Roma, via dei Portoghesi n. 12 ags.rm.mailcert.avvocaturastato.it;

- resistente-

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Dott.ssa Sanlorenzo Rita, la quale chiede che la Corte, a Sezioni Unite, dichiari la giurisdizione del giudice amministrativo;

vista la memoria per il Ministero;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 10 maggio 2022 dal consigliere relatore Dott. Massimo Ferro.

Svolgimento del processo

1. Il Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza n. 40687/2020 del 4.3.2021, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione nel procedimento già promosso da A.M.S.M. avanti al TAR Lazio con ricorso R.G. n. 1990 del 2020 e definito dal giudice amministrativo con dichiarazione di inammissibilità per difetto di giurisdizione;

2. ha premesso l'ordinanza che: a) A.M.S.M., cittadino (OMISSIS), aveva chiesto al TAR Lazio l'annullamento del diniego di rilascio del visto d'ingresso in Italia per turismo, così emesso dall'Ambasciata italiana a Il Cairo il 4.2.2020 per difetto di disponibilità di mezzi sufficienti per la durata del soggiorno ed il rientro; b) il TAR Lazio ha ravvisato nell'istanza di visto la finalità sostanziale dell'interessato di "ricongiungersi con la propria moglie, cittadina italiana, con la quale aveva contratto matrimonio a Il Cairo il (OMISSIS)", come da lettera d'invito con dichiarazioni di garanzia del soggiorno e certificato matrimoniale; c) in accoglimento di eccezione del costituito MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, la giurisdizione amministrativa è stata dunque negata in ragione della sostanziale domanda d'ingresso di visto per ragioni familiari, ai sensi del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 30, comma 6 con spettanza della giurisdizione al giudice ordinario;

3. il Tribunale di Roma, sul presupposto che l'istante, come da richiesta del visto, non intendesse procedere al ricongiungimento familiare, ha ritenuto che: a) la motivazione dell'originario diniego di visto concerneva la mancanza dei requisiti per l'ingresso a fini turistici, non affrontando la materia dei presupposti del ricongiungimento e, nel caso, l'interessato contava su una dichiarazione di ospitalità del coniuge (sponsor) per un breve periodo ((OMISSIS) - (OMISSIS)), incompatibile con un visto per motivi familiari; b) la riqualificazione della domanda da parte del giudice amministrativo muoveva da una mera ipotesi di strumentalità delle nozze (per la differenza di età),

riferita dall'Ambasciata e condivisa quale finalità migratoria alla base della domanda, circostanza tuttavia non emergente dall'atto; c) l'aspirazione al rilascio del visto per motivi turistici, ribadita in giudizio dal richiedente, configurava pertanto un atto riflettente un interesse legittimo, a nulla rilevando che lo sponsor fosse il coniuge del richiedente, nè risultando provato che la compilazione della domanda fosse avvenuta per errore sul formulario del visto turistico;

4. il Ministero si è costituito con memoria, sostenendo la legittimità del diniego di visto alla luce dei controlli cui era tenuta l'Ambasciata per riscontrare che la domanda non celasse un matrimonio di comodo, situazione idonea ad aggirare la normativa sull'immigrazione e, nel caso, propria di un'intenzione di ricongiungimento familiare, così richiamando il riferimento dell'Ambasciata ad un errore formale sulla motivazione del diniego ed infine chiedendo la regolazione del conflitto di giurisdizione quale spettante al giudice ordinario, nella fattispecie il Tribunale di Roma;

5. il Procuratore generale ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo; il Ministero ha depositato memoria.

Motivi della decisione

Considerato che:

1. la controversia procede dal diniego di visto d'ingresso turistico in Italia, oggetto di domanda relativa a soggiorno per circa tre mesi, avanzata da cittadino di Stato non UE ((OMISSIS)), con allegazione di ospitalità da parte del proprio coniuge (italiano e residente nello Stato) e reiezione motivata dalla competente Ambasciata in ragione di difetto di mezzi di sussistenza idonei, inattendibilità delle informazioni giustificative della istanza, anche con riguardo al transito aeroportuale; nel corso del giudizio avanti all'adito TAR Lazio, sulla base delle eccezioni della parte pubblica, la domanda è stata riqualificata in visto d'ingresso per motivi familiari, mentre il suo originario contenuto, in punto di temporaneità e brevità del soggiorno e di diniego di voler conseguire il ricongiungimento familiare, non è stato mutato dall'istante;

2. osserva il Collegio che devono prendersi in esame i fatti allegati dalle parti, al fine di verificare la natura della situazione giuridica azionata, "prescindendo dall'effettiva sussistenza dei fatti dedotti, trattandosi di un profilo afferente al merito della controversia, da scrutinare a cura del giudice effettivamente munito di giurisdizione" (Cass. s.u. 13492/2021); ciò in quanto, come da principi consolidati, la giurisdizione è determinata sulla base della domanda, ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo guardandosi al petitum sostanziale, identificato, più che in ragione della concreta pronuncia chiesta, soprattutto in funzione della causa petendi, l'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, alla stregua, pertanto, proprio dei fatti allegati e del rapporto giuridico di cui essi sono espressione (Cass. s.u. 20350/2018);

3. ritengono queste Sezioni Unite che l'impugnazione originaria, avendo investito l'atto amministrativo di diniego, delimita con esso altresì il perimetro ricognitivo della materia controversa, definendone l'oggetto di spettanza al giudice amministrativo; in coerenza con quanto apprezzato anche dal Procuratore Generale, assumono invero decisività alcune circostanze storiche: a) il visto è stato chiesto esclusivamente per ragioni turistiche, con supporto documentativo dell'autosufficienza di soggiorno fornito dal coniuge italiano del richiedente; b) l'istanza era volta a realizzare un soggiorno breve e ben delimitato temporalmente; c) il diniego dell'Ambasciata ha fatto riferimento alla carenza di mezzi di sussistenza e, più genericamente, alla inidoneità di informazioni attendibili sulle finalità del soggiorno (non altrimenti indicate); d) lo stesso atto enunciava la impugnabilità eventuale davanti al TAR Lazio; e) solo nel conseguente giudizio così attivato il Ministero degli Esteri sollecitava una riqualficazione della domanda quale diretta al ricongiungimento familiare, in una rilettura "sostanziale" della vicenda poi operata dal giudice amministrativo, sulla scorta di un'eccezione di parte pubblica che dubitava della veridicità del vincolo matrimoniale dell'istante con il coniuge italiano e deduceva un errore dell'Ufficio nei moduli compilati;

4. in materia, a seguito della istituzione di un codice comunitario dei visti, secondo la previsione del Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, con decreto interministeriale 11 maggio 2011, n. 850, sono stati disciplinati gli adempimenti, rimessi alle rappresentanze diplomatico-consolari, volti a scongiurare il cd. rischio migratorio, cioè un'immigrazione illegale e a controllare i mezzi a disposizione, con le garanzie di uscita dal territorio alla scadenza del visto (art. 4); anche nella vicenda, in conformità all'art. 32 del Reg. 810/2009 cit., la decisione negativa ha seguito, a prescindere dal merito, la configurazione motivazionale, almeno nella parte meno generica, attinente ad un rifiuto di quanto era stato oggetto di domanda, e cioè la istanza di soggiorno per breve periodo; si tratta di circostanza, come anticipato, decisiva per riconoscere la natura della controversia anche ai fini del radicamento della giurisdizione amministrativa, apparendo solo successive e frutto di mere ipotesi, senza radicamento istruttorio funzionale all'adozione del provvedimento dell'Ambasciata, le considerazioni corroboranti l'ostatività del supposto dubbio sulla veridicità del matrimonio e, in via derivata, la congetturata natura di domanda di ricongiungimento familiare;

5. d'altro canto, il visto turistico di cui è causa, in relazione alle peculiarità soggettive del richiedente, realizza una effettiva tipologia minore e speciale rispetto al più ampio visto per motivi di visita a cittadini dell'Unione, consentendo una interpretazione antitestuale della domanda e delle produzioni documentali solo se altamente selettiva, così da non frustrare l'avvenuta abrogazione,

per i familiari extracomunitari di cittadini UE, il senso della eliminazione del visto d'ingresso per motivi di lunga durata; infatti, il D.Lgs. n. 6 febbraio 2007, n. 30, in tema di diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, precisata la definizione di familiare all'art. 2 (pertinente alla fattispecie, trattandosi di coniuge), delimita - nel testo vigente dal 2011 - le restrizioni all'ingresso e al soggiorno a motivi di sicurezza dello Stato, motivi imperativi di pubblica sicurezza e altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, oggetto di 'apposito provvedimento (art. 20);

6. la stessa disciplina più generale sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato (D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286), circoscrive la non ammissione in Italia dello straniero a paralleli requisiti di minaccia o pericolo o condanne (art. 4, comma 3); la giurisdizione amministrativa in tale materia, a sua volta, appare designata da queste Sezioni Unite per ogni caso di diniego del visto d'ingresso, "subordinato alla valutazione della sussistenza di requisiti soggettivi o di condizioni internazionali e, in ordine all'emanazione dei quali, la Pubblica Amministrazione dispiega e dispone di una specifica e ampia discrezionalità che fanno escludere - in capo allo straniero - una posizione di diritto soggettivo e affermare una posizione di interesse legittimo" (Cass. s.u. 1417/2004, 6426/2005);

7. più in generale, a maggior ragione avendo il richiedente ribadito, anche in sede giurisdizionale, di intendere l'ingresso esclusivamente quale volto a soggiorno di breve periodo e così esponendo una propria situazione occupazionale e patrimoniale in Egitto, la visita temporanea appare connotativa della domanda, non potendo l'ospitalità di sponsor del coniuge divenire elemento valutabile con un indice di inaffidabilità idoneo a sovvertire, sulla base di mere ipotesi, la causa petendi;

8. nè infine, in una lettura antitestuale officiosa, appare praticabile una selezione della domanda del richiedente diretta ad attribuirgli, sol perchè cittadino di Paese terzo coniugato con cittadino di Stato membro UE, unicamente la possibilità di procedere al ricongiungimento familiare (peraltro poi contestata dal Ministero proprio perchè non proveniente dal coniuge residente in Italia) e non invece un ordinario, e minore, diritto di visita-soggiorno con collocazione temporanea presso il coniuge; siffatto epilogo decisorio così oltrepassa i limiti motivazionali e la genericità del diniego propri dell'atto dell'Ambasciata, richiesta di un mero visto turistico e comunque per periodo ben circoscritto; poichè dunque nella fattispecie non può dirsi che la richiesta di rilascio del visto d'ingresso sia collegata al ricongiungimento familiare (o al permesso di soggiorno per motivi familiari), la posizione del richiedente non è qualificabile come diritto soggettivo, con la conseguente spettanza all'autorità giudiziaria ordinaria della giurisdizione in ordine all'impugnazione del provvedimento di diniego (come invece nel caso di Cass. 23412/2019);

in conclusione, va dichiarato che la giurisdizione in ordine alla domanda proposta da A.M.S.M. spetta al giudice amministrativo, al quale la causa va rimessa, anche per la liquidazione delle spese processuali.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo, dinanzi al quale rimette le parti, anche per la liquidazione delle spese processuali.

Conclusion

Così deciso in Roma, il 10 maggio 2022.

Depositato in Cancelleria il 12 maggio 2022