

N. 01084/2014 REG.PROV.COLL.

N. 01588/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1588 del 2013, proposto da:
Blendi Dizdari, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesco Carricato e Pier Vettor Grimani, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Venezia, S. Croce, 466/G;

contro

l'Amministrazione dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, San Marco, 63;

per l'annullamento, con domanda di risarcimento danni,

- del decreto n. 52/13/PASI - Cat. 23.A. emesso dalla Questura di Rovigo, del 16/9/2013 e notificato in data 18/9/2013 che ha respinto l'istanza presentata dal ricorrente e volta ad ottenere il rilascio del nulla osta per conseguire l'attestato di idoneità al volo da diporto o sportivo;

- del verbale di esecuzione della richiesta di accesso formale ai documenti amministrativi ed estrazione di copia inerente alla documentazione relativa al procedimento amministrativo conclusosi con il provvedimento di rigetto di cui sopra del 4/10/2013, nella parte in cui nega l'accesso ai documenti di tale fascicolo procedimentale contrassegnati dai nn. 8,11,12,13 e 14 in quanto "sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24 della legge 241/90";

- nonchè per la declaratoria del diritto del ricorrente a prendere visione ed estrarre copia dei predetti documenti del fascicolo, contrassegnati dai nn. 8,11,12,13 e 14.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2014 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente, cittadino albanese, ha chiesto alla Questura di Rovigo il nulla osta per conseguire l'attestato di idoneità al volo da diporto e sportivo.

Con decreto n. 52/13/PASI – Cat. 23 A del 16 settembre 2013, l'istanza è stata respinta.

Il diniego è motivato con riferimento all'emergere, nel corso dell'istruttoria, di motivi ostativi legati ai suoi precedenti penali.

Il ricorrente il 20 settembre 2013 ha presentato istanza di accesso ai documenti.

L'Amministrazione ha consegnato copia del fascicolo procedimentale, rifiutando l'ostensione di alcuni documenti contrassegnati con i numeri 8, 11, 12, 13 e 14, con la motivazione che si tratta di atti "sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24 della legge 241/90".

Con il ricorso in epigrafe il diniego di accesso ed il diniego di rilascio del nulla osta per conseguire l'attestato di idoneità al volo da diporto e sportivo, sono impugnati per le seguenti censure:

I) violazione degli artt. 3, 24, comma 7, e 25, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e carenza di motivazione perché, quanto al diniego di accesso, lo stesso deve ritenersi immotivato, in quanto privo dell'indicazione di quale sia tra le fattispecie ostativa all'accesso contemplate dalla norma citata ad essere in concreto rilevante;

II) violazione degli artt. 11 del RD 18 giugno 1931, n. 773, e dell'art. 14 del DPR 9 luglio 2010, n. 133, quanto al diniego di rilascio del nulla osta, perché manca una motivazione in ordine alla pericolosità sociale del richiedente, tanto più necessaria tenuto conto della non particolare gravità dei precedenti penali (per guida senza patente; false dichiarazioni all'autorità, falso ideologico e favoreggiamento alla permanenza nel territorio dello Stato di cittadini irregolari);

III) violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e carenza di motivazione, perché il provvedimento impugnato si limita a riportare il contenuto dei testi normativi richiamati senza fornire elementi idonei ad individuare in concreto le ragioni ostativa al rilascio del nulla osta.

Nel ricorso è altresì formulata una domanda di risarcimento dei danni subiti consistenti negli esborsi della prima rata del corso di addestramento al volo (€ 900,00) e per le visite sostenute (€ 85,00).

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione facendo rilevare che i documenti sottratti all'accesso riguardano notizie coperte dal segreto istruttorio, mentre la ragione determinante il diniego di rilascio del nulla osta attiene a fatti e documenti coperti dal segreto di Stato.

Il ricorrente ha quindi replicato che, sia per il diniego di accesso che per il diniego di rilascio del nulla osta, l'Amministrazione ha formulato un'inammissibile motivazione postuma dei provvedimenti, dato che in questi mai aveva fatto cenno all'esistenza di ragioni ostative non ostensibili perché coperte dal segreto.

Con ordinanza n. 621 del 17 dicembre 2013, è stata respinta la domanda cautelare per la mancanza del requisito del periculum in mora.

Alla pubblica udienza del 16 luglio 2014, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato limitatamente alla censura di difetto di motivazione proposta avverso il diniego di rilascio del nulla osta.

Infatti è vero che l'Amministrazione costituitasi in giudizio ha dedotto che il diniego poggia su fatti emergenti da atti coperti dal Segreto di Stato, e che tale circostanza da sola può essere posta a fondamento del diniego di rilascio del nulla osta per l'attestato di idoneità al volo da diporto o sportivo.

Infatti l'art. 14 del DPR 9 luglio 2010, n. 133, prevede che il Questore, nel rilasciare il nulla osta per l'attestato di idoneità al pilotaggio al volo da diporto o sportivo, debba valutare anche l'inesistenza di controindicazioni agli effetti della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, della sicurezza dello Stato nonché in relazione al contrasto del terrorismo internazionale, e tale autorizzazione deve essere sottoposta ad una più stringente verifica annuale ai sensi delle circolari n. 557/.60/2002/R del 12 luglio 2002 e 557/PAS/12982D(22) del 29 agosto 2005, quest'ultima emanata in attuazione del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144 convertito in legge 31 luglio 2005, n. 155 (recante misure per il contrasto del terrorismo internazionale).

Tuttavia una tale motivazione, che nelle proprie difese l'Amministrazione ha chiarito è quella che ha determinato il diniego, è del tutto assente nel provvedimento impugnato, che invece fa un generico riferimento ai precedenti penali limitandosi a riprodurre testualmente la normativa applicabile nella fattispecie.

Sul punto vi è da osservare che, come chiarito dalla giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 marzo 2009, n. 1173; id. 4 dicembre 2009, n. 7637), laddove non sia possibile rendere note, per ragioni di riservatezza, le risultanze dell'istruttoria, non può configurarsi un obbligo di motivazione da rendere nei termini di cui all'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241, ma è necessario, come contenuto minimo, una chiara indicazione, pur in termini ridotti all'essenziale, della ragione ostativa all'accoglimento della domanda, quantomeno con riferimento all'esistenza di fatti ed atti coperti dal segreto, che nel caso di specie è invece mancata, e a quei profili la cui divulgazione non sia tale da compromettere gli interessi preminenti di sicurezza dello Stato.

Ciò premesso, va rilevato che, come dedotto dalla parte ricorrente, non è neppure possibile ritenere che il vizio originario sia stato sanato dalla motivazione successivamente prodotta in giudizio, dato che nel caso di specie il diniego al rilascio del nulla osta per il volo da diporto o sportivo non costituisce un'attività vincolata, e l'originario riferimento, quali elementi ostativi, a precedenti

penali anziché a fatti e documenti coperti dal segreto di Stato, costituisce una lesione del diritto di difesa dell'interessato, che viene in tal modo limitato nelle censure proponibili avverso l'atto impugnato.

Pertanto il diniego al rilascio del nulla osta per conseguire l'attestato di idoneità al volo da diporto e sportivo, deve essere annullato in accoglimento della censura di difetto di motivazione di cui al terzo motivo, con assorbimento dei restanti motivi non espressamente esaminati.

La domanda di accesso deve invece essere respinta, in quanto il giudizio sull'accesso, a differenza di quello di tipo impugnatorio volto ad ottenere l'annullamento dell'atto illegittimo, pur seguendo il rito impugnatorio, è strutturato come un giudizio di accertamento, nel quale il giudice è chiamato in via diretta a verificare la fondatezza della pretesa, a prescindere dal contenuto del diniego.

Pertanto, l'eventuale carenza di motivazione del provvedimento impugnato, non può comportare l'annullamento dell'atto per difetto di motivazione, ma impone di verificare direttamente se sussistano i presupposti per ordinare l'esibizione degli atti richiesti anche alla luce delle integrazioni della motivazione allegate in sede processuale (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 14 settembre 2010, n. 6696; Tar Campania, Napoli, Sez. VI, 3 aprile 2013, n. 1714).

Svolta tale premessa, va rilevato che, benché il generico riferimento all'art. 24, della legge 7 agosto 1990, n. 241, contenuto nel diniego di accesso, non sia sufficiente a far percepire le ragioni poste a suo fondamento, la domanda di accesso deve essere respinta in quanto, come chiarito dall'Amministrazione, gli atti sono coperti da segreto istruttorio perché afferenti a procedimenti penali.

La domanda di risarcimento deve invece essere respinta per due concorrenti motivi.

In primo luogo perché il vizio di difetto di motivazione per il quale è annullato il diniego implica solo la necessità di una riedizione del potere amministrativo, senza provare nulla circa la possibilità di ottenere un provvedimento favorevole (ex pluribus cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 16 aprile 2014, n. 1860), in secondo luogo perché manca un nesso causale tra gli esborsi effettuati e l'attività posta in essere dall'Amministrazione, dato che la parte ricorrente chiede il risarcimento delle somme corrisposte per lo svolgimento del corso volto all'addestramento pratico al volo prima dell'ottenimento del nulla osta per conseguire l'attestato di idoneità al volo da diporto e sportivo, che è atto prodromico allo svolgimento del corso, cosicché il danno subito non è imputabile all'Amministrazione ma allo stesso ricorrente, che ha effettuato queste spese prima di ottenere il nulla osta.

In definitiva pertanto, il ricorso va accolto limitatamente al difetto di motivazione del diniego del nulla osta per conseguire l'attestato di idoneità al volo da diporto e sportivo.

Le peculiarità della controversia giustificano tuttavia l'integrale compensazione delle spese tra le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, III Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, in parte lo respinge e in parte lo accoglie nel senso precisato in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Riccardo Savoia, Consigliere

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/07/2014

IL SEGRETARIO

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