

N. R.G. 6659/2023



**TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA**

**Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera  
circolazione cittadini UE**

Il giudice,

nella causa civile iscritta al n. r.g. **6659/2023** promossa da:

O. N. , nata a (Nigeria) il , C.F. O. N. , residente in , cittadina italiana, rappresentata e difesa dall'Avv. Chiara Busani, C.F. B. C. , del Foro di Modena, ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultima , come da procura alle liti all'interno del fascicolo telematico , ammessa al patrocinio a spese dello Stato con delibera in data

16/03/2023.

**RICORRENTE**

contro

**MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI**, agente per il tramite **dell'AMBASCIATA ITALIANA IN LAGOS (NIGERIA)**, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato

**RESISTENTE**

Ha emesso la seguente:

**Ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione  
ai sensi dell'art. 363 bisc.p.c.**

1. Con ricorso depositato l'11/05/2023, O. N. , cittadina naturalizzata italiana, ha impugnato il provvedimento n. del 14/03/2022 emesso dall'ambasciata italiana a Lagos di rigetto della sua richiesta di rilascio del visto d'ingresso in favore della figlia maggiorenne G. A. R. , nata a (Nigeria) il e cittadina nigeriana. Ha quindi chiesto a questa A.G. di *“ordinare l'immediato rilascio del visto per familiare di cittadino italiano ai sensi dell'art. 8 del Dlg. 30/2007 da parte dell'Ambasciata d'Italia in Lagos - Nigeria o da chiunque spetti, a favore della figlia G. A. R. , nata a il e prendere tutti gli opportuni provvedimenti affinché la stessa possa raggiungere la madre residente in Italia.*

A motivo della sua domanda la ricorrente ha rappresentato di essere cittadina italiana; di lavorare regolarmente in Italia con un contratto a tempo indeterminato; di avere una figlia in Nigeria, G. A. R. , affetta da grave patologia ( ) che le impedisce di svolgere qualsiasi attività lavorativa; di mantenere economicamente la figlia, la quale necessita di cure mediche e di assistenza anche morale; che sussistono quindi tutte le condizioni per chiedere il ricongiungimento a lei della figlia ai sensi del d.lgs nr. 30 del 2007 sulla circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari.

Si è costituita in giudizio la parte resistente eccependo, in via preliminare, il difetto di competenza dell'autorità adita, ritenendo competente la Sezione Specializzata presso il Tribunale di Roma, ove ha sede



il Ministero degli affari Esteri, di cui l'ambasciata che ha emesso il provvedimento costituisce un'articolazione.

Con ordinanza del 17 ottobre del 2023 questo giudice ha sollecitato il contraddittorio delle parti in merito all'opportunità di sollevare il rinvio pregiudiziale avanti alla Corte di Cassazione sulla questione della determinazione della competenza territoriale, evidenziando il contrasto tra fonti normative di pari rango. Con nota del 7.12.2023 la ricorrente si è opposta al rinvio pregiudiziale, chiedendo al Tribunale di dichiararsi competente e di decidere nel merito la controversia.

L'avvocatura di Stato nulla ha osservato.

2. Il Tribunale ritiene che sia opportuno adire la Corte in via preventiva dal momento che la questione prospettata dalle parti è *esclusivamente di diritto, è necessaria alla definizione anche parziale del giudizio, non è stata ancora risolta dalla Corte di Cassazione; presenta gravi difficoltà interpretative; è suscettibile di porsi in numerosi giudizi* (art. 363 bis c.p.c.).

La questione è la seguente.

Il caso è quello del cittadino italiano che chiede il ricongiungimento del familiare cittadino straniero ed impugna il diniego di visto emesso dall'autorità consolare avente sede all'estero.

Secondo la prospettazione della parte resistente, che ha eccepito l'incompetenza territoriale, troverebbe applicazione nel caso di specie il disposto di cui all'art. **30, comma 6, d.lgs nr. 286/1998**, (d'ora innanzi TUI), rubricato "permesso di soggiorno per motivi familiari" il quale dispone che *Contro il diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché contro gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, l'interessato può proporre opposizione all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è disciplinata dall'articolo 20 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (comma così sostituito dal d.lgs nr. 150 del 2011). A sua volta l'art. 20 del D. Lgs. n. 150/2011, come modif. dall'art. 7 d.l. n. 13/2017, conv. in l. n. 46/2017, rubricato "Dell'opposizione al diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare", al comma 2, stabilisce la competenza "... del tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione ... del luogo **in cui ha sede l'autorità che ha emanato l'atto impugnato**".* Poiché l'atto impugnato è un diniego di visto adottato dalla rappresentanza diplomatica a Lagos (Nigeria) del Ministero degli Affari Esteri, ufficio che si pone quale articolazione extra-territoriale dello stesso Ministero, avente sede a Roma (e sua volta privo di articolazioni interne sul territorio nazionale), la competenza sarebbe della Sezione Specializzata immigrazione presso il Tribunale di Roma.

Secondo invece la tesi della ricorrente, che si oppone alla pronuncia di incompetenza, il caso di specie non sarebbe disciplinato dal Testo Unico Immigrazione, che detta una disciplina applicabile solo agli "stranieri" e quindi a cittadini extra UE, bensì dall'**art. 8 del d.lgs nr. 30 del 2007** di attuazione della Direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri, e ciò in quanto la persona a cui lo straniero deve ricongiungersi è un cittadino italiano.

Ne segue che la norma di riferimento sarebbe costituita dall'art. 8 del richiamato decreto, il quale prevede che: *Avverso il provvedimento di rifiuto e revoca del diritto di cui agli articoli 6 e 7 [in tema di diritto di soggiorno fino e oltre tre mesi per i cittadini dell'Unione Europea e i loro familiari], è ammesso ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria. Le controversie previste dal presente articolo sono disciplinate dall'articolo **16 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150***. Tale ultima norma stabilisce che: *1. Le controversie previste dall'articolo 8 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, sono regolate dal rito sommario di cognizione. 2. È competente il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea **del luogo in cui il ricorrente ha la dimora.***



Ad avviso della difesa della ricorrente, poiché nel caso di specie il “visto d’ingresso” ha solo la funzione di garantire l’attraversamento della frontiera UE del cittadino che proviene da paesi extra UE, per i quali il visto è ancora previsto ai sensi del Reg. CE 539/20011, la controversia in esame dovrebbe essere considerata non tanto quale opposizione al diniego del visto di ingresso, bensì quale diniego del diritto al soggiorno in Italia del familiare di cittadino U.E., per cui rientrerebbe nelle previsioni di cui agli artt. 6 e 7 del Dlg. 30/2007, con conseguente radicamento della competenza del Tribunale del luogo di dimora del ricorrente<sup>1</sup>.

Ad avviso di questo giudice non vi è invero una separazione netta tra le due discipline nel senso indicato dalla ricorrente, dal momento che sia l’art. 28 TUI, sia l’art. 23 d.lgs 30/07 prevedono una clausola di applicabilità della disciplina in essi contenuta ai “familiari di cittadini italiani” se più favorevole. Inoltre non trova applicazione la direttiva europea sui familiari di cittadini UE, essendo il ricorrente cittadino italiano che vive in Italia e quindi non transita e/o soggiorna in un alto paese comunitario. Piuttosto il d.lgs nr. 30/07 si applica in forza del rinvio contenuto al citato art. 28 TUI al d.P.R. nr. 1656/1965, abrogato dal citato d.lgs 30/07 di attuazione della Direttiva 2004/38/CE.

Ad ogni modo la disciplina “più favorevole” parrebbe quella contenuta nel d.lgs nr. 30 del 2007, dal momento che consente al cittadino italiano di adire l’autorità giudiziaria a lui più prossima, ossia quella del luogo di sua dimora, per cui sembrerebbe corretta la tesi della parte ricorrente.

Tuttavia, deve essere tenuto in conto anche l’**art. 4, comma 1, del d.l nr. 13 del 2017** sull’istituzione delle Sezioni Specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione Europea, il quale disciplina la competenza territoriale delle diverse sezioni proprio nella materia del “mancato riconoscimento del diritto di soggiorno in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell’Unione Europea o dei loro familiari di cui all’art 8 del d.lgs nr. 30 del 2007”, competenza attribuita alle Sezioni dal precedente art. 3, comma 1 lett. a).

Il criterio di competenza fissato in tale norma è quello della sede della “*sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l’autorità che ha adottato il provvedimento impugnato*”. E ciò in contrasto con quanto statuito dall’art. 16 del d.l.s nr. 150 del 2011, richiamato dallo stesso art. 8 d.lgs 30/07, che fissa il criterio di competenza della dimora del ricorrente.

**2.1** Si pone quindi una questione *esclusivamente di diritto* che riguarda la risoluzione dell’antinomia tra fonti normative di pari rango che regolano la stessa materia, ossia l’individuazione del foro competente per le cause in materia di ricongiungimento familiare a cittadino italiano o UE: l’art. 16 del D.Lgs. n. 150/2011 e l’art. 4 del D.L. n. 13/17.

Il conflitto è di *difficile soluzione* dal momento che non può essere risolto né con il criterio gerarchico: giacché entrambe le fonti, come detto, hanno pari rango; né con il criterio della competenza, non essendo in discussione la materia riservata alla competenza statale; né con quello cronologico: atteso che l’art. 16 cit. è stato modificato proprio dal d.l. nr. 13 del 2017 (art. 7 co. 1 lett. a))<sup>2</sup> e peraltro, la decorrenza tanto dell’art. 4, quanto dell’art. 7, del D.L. n. 13/17 è stata identicamente fissata, dal successivo art. 21, «*alle cause e ai procedimenti giudiziari sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto*»; né, infine, con il criterio della specialità, posto che entrambe disciplinano lo stesso oggetto (vale a dire la

<sup>1</sup> La difesa cita ed allega al ricorso un messaggio del 06.08.2013 diramato dal MAE in materia di attuazione del d.lgs 30 del 2007 concernente l’abrogazione del visto nazionale di tipo D per i familiari extracomunitari di cittadini UE che chiedono il ricongiungimento e nel quale si chiarisce che il visto che deve essere rilasciato ai cittadini extra UE che necessitano dello stesso per attraversare la frontiera ex Reg. CE 539/2001 è di tipo C turistico fino a 90 giorni con ingresso multiplo e non più di tipo D).

<sup>2</sup> che ha sostituito le precedenti parole «(il tribunale) del luogo ove dimora il ricorrente» con le parole «(il tribunale) sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea del luogo in cui il ricorrente ha la dimora».



competenza territoriale per i giudizi *ex art. 8 del D.Lgs. n. 30/07*), senza che si possano ravvisare elementi specializzanti nell'una o nell'altra.

È bene specificare che lo stesso d.l. 13/2017 ha poi inciso anche sull'art. 20 del d.lgs n. 150/11 richiamato dall'art 30 co.6 TUI in tema di diritto all'unità familiare dei cittadini *extracomunitari*, sostituendo al previgente criterio della residenza quello della sede dell'autorità che ha adottato il provvedimento, in conformità al criterio generale dell'art. 4 cit. e tuttavia lo stesso legislatore aggiornando l'art. 16 comma 2 ha lasciato invariato il precedente criterio di competenza territoriale ("luogo in cui il ricorrente ha la dimora") delle cause in materia di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini UE e dei loro familiari.

**2.2.** *La questione non risulta essere stata affrontata dalla Cassazione, che si è occupata, con la pronuncia resa dalla sez. I, 19/04/2023, (ud. 20/03/2023, dep. 19/04/2023), n.10470, di regolare la competenza in un caso di diniego di visto per il ricongiungimento di un familiare di cittadino extracomunitario dettando il seguente principio di diritto ai sensi dell'art. 363 c.p.c. In tema d'immigrazione, l'impugnazione spiegata avverso il diniego del visto d'ingresso ai fini del ricongiungimento per motivi familiari ex d.lgs. n. 150 del 2011, art. 20, come innovato dal d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, art. 7, comma 1, lett. e), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, ove venga convenuto in giudizio il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, del quale gli uffici consolari deputati al rilascio del visto d'ingresso sono un'articolazione periferica, deve essere proposta dinanzi alla Sezione Specializzata in materia di immigrazione del Tribunale di Roma.*

Il richiamo normativo è qui agli artt. 30 comma 6 del TUI ed 20 dlgs nr. 150 del 2011 proprio perché si trattava di cittadini extracomunitari.

Nel caso di specie, come detto più volte, il ricongiungimento è richiesto da un cittadino italiano e la normativa di riferimento sembrerebbe da individuarsi nel d.lgs 30 del 2007, più favorevole.

Le interpretazioni possibili sembrerebbero tre:

- 1) Richiamando la *voluntas legis*, potrebbe ritenersi che l'art. 4 d.l. 13 del 2017 valga quale indicazione generale della competenza territoriale delle neo istituite Sezioni specializzate e che, quindi, per le controversie di cui all'art. 3 comma 1 che rinvia all'art. 8 d.lgs 30 del 2007, sia competente la Sezione sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato. Tale interpretazione porta ad una disapplicazione dell'art. 16, comma 2, d.lgs 150 del 2011.
- 2) applicando la disposizione più favorevole, si ritiene prevalente il criterio di cui all'art. 16, comma 2. Tale interpretazione porta ad una disapplicazione dell'art. 4, comma 1, in combinato con il 3 comma 1 lett. a) d.l. 13 del 2017.
- 3) Si ritiene sussistente una competenza concorrente di due diverse Sezioni Specializzate da adire a scelta del ricorrente (quella del luogo di dimora e del luogo in cui ha sede l'autorità che ha emanato l'atto). Soluzione che favorirebbe il c.d. forum shopping e potrebbe essere foriera di casi di inconsapevole litispendenza e contrasto tra giudicati.

**2.3.** La questione è suscettibile di porsi in numerose controversie dal momento che, peraltro, essa non riguarda solo il diniego di visto per ricongiungimento a cittadino comunitario/italiano, qui in esame, ma tutte le controversie di cui all'art. 8 d.lgs nr. 30 del 2007, relative cioè al mancato riconoscimento del *diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore di cittadini comunitari e loro familiari*, allorché la dimora del ricorrente non coincida con la sede dell'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato. È questione che può quindi creare conflitto tra tutte le Sezioni Specializzate non solo con quella romana, dal momento che i provvedimenti amministrativi di diniego possono essere emessi anche da articolazioni territoriali del Ministero dell'Interno.

**2.4.** La questione è idonea a definire in rito il presente giudizio.

**P.Q.M.**



Visto l'art. 363 bis c.p.c.

Pone alla Corte il seguente quesito di diritto:

**come si determina la competenza territoriale delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea nelle controversie aventi ad oggetto il diniego di visto di ingresso di un cittadino straniero - per il ricongiungimento a cittadino italiano - emesso dall'autorità consolare all'estero.**

DISPONE nelle more la sospensione del giudizio ex art. 295 c.p.c..

Si trasmetta alla Corte di Cassazione e si comunichi alle parti.

Il Giudice  
dott.ssa Emanuela Romano

