



## **CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

### **LA PRIMA PRESIDENTE**

1. In un giudizio civile radicato davanti al Tribunale di Bologna, sezione specializzata per l'immigrazione, una cittadina naturalizzata italiana ha impugnato il provvedimento, emesso dall'Ambasciata italiana a Lagos (Nigeria), di rigetto della richiesta di rilascio del visto d'ingresso in favore della figlia maggiorenne, cittadina nigeriana, ed ha richiesto di ordinarne il rilascio, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs n. 30 del 2007, all'Ambasciata d'Italia in Lagos Nigeria.

Costituendosi in giudizio, il Ministero degli Affari Esteri ha eccepito l'incompetenza del Tribunale di Bologna per essere competente il Tribunale di Roma.

2. Alla luce della proposta eccezione, provvedendo nel contraddittorio tra le parti, il Tribunale di Bologna ha disposto il rinvio pregiudiziale degli atti alla Suprema Corte ex art. 363 *bis* c.p.c., ponendo la seguente questione 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"*.

Secondo il giudice rimettente il quesito trae origine dall'applicabilità concorrente di due contrastanti norme regolative della competenza, l'art. 16 del d.lgs n. 150 del 2011 e l'art. 4 del d.l. n. 13 del 2017 conv. nella legge n. 47 del 2013.

L'art. 16 d.lgs. n. 150/2011 prescrive che le controversie previste dall'art. 8 del d.lgs n. 30 del 2007, riguardanti il permesso di soggiorno per motivi familiari: "1. *Le controversie previste dall'articolo 8 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, sono regolate dal rito semplificato 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*".

La norma riguarda tutte le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari, i quali, secondo la Direttiva 2004/38/UE, hanno diritto di circolare e soggiornare liberamente intra UE ed è applicabile anche alle ipotesi in cui il cittadino dello Stato membro sia italiano e residente nel nostro territorio.

L'art. 4 d.l. n. 13/2017 (la legge che ha costituito le sezioni specializzate per l'immigrazione e ne ha definito le competenze), nell'individuare la competenza territoriale delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, stabilisce che "*Le controversie e i procedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, sono assegnati alle sezioni specializzate di cui all'articolo 1. È competente territorialmente la sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato*". Nelle competenze delle sezioni specializzate rientrano le controversie aventi ad oggetto i permessi per motivi familiari (art. 3, c.1 d.l. n. 13 del 2017).

Il Giudice rimettente sottolinea che ciascuna delle norme richiamate individua un diverso criterio di competenza per la medesima tipologia di controversie, quelle attinenti al riconoscimento del diritto ad un titolo

di soggiorno per motivi familiari: la più recente quello della *"circoscrizione in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato"* (art. 4 d.l. n. 13/2017) l'altra quello del *"luogo in cui il ricorrente ha la dimora"* (art. 16 d.lgs. n. 150/2011), verificandosi, così, l'insorgere di un conflitto, ritenuto non risolvibile né con il criterio gerarchico, né con il criterio cronologico, né, infine, con il criterio della specialità. Aggiunge che entrambe le norme sono astrattamente applicabili, così da dar luogo a grave difficoltà interpretativa, oltre che suscettibili di ripetersi in modo frequente, riguardando oltre al ricongiungimento familiare, l'intero sistema dei permessi per motivi familiari.

Peraltro, dalla lettura dell'ordinanza di rinvio emerge come il dibattito processuale abbia riguardato anche il confronto, al fine della determinazione della competenza territoriale tra l'art. 16 del d.lgs. n. 150/2011 o l'art. 20 del medesimo d.lgs.

Infatti, ove la fattispecie in esame sia ricondotta nell'alveo dell'art. 30, comma 6, d.lgs. 25.7.1998, n. 286 che disciplina specificamente l'opposizione avverso il diniego di nulla osta al ricongiungimento familiare e al 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. Quest'ultima disposizione indica come criterio determinativo della competenza territoriale il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato. Ove invece si ritenga che nella specie, trattandosi di ricongiungimento con cittadina italiana naturalizzata trovi applicazione l'art. 8 del d.lgs n. 30 del 2007, il criterio di determinazione della competenza territoriale debba essere individuato

nel luogo in cui il ricorrente ha la dimora ex art. 16 d.lgs n. 150 del 2011.

Si ritiene che la soluzione del quesito posto dal giudice rimettente sia necessaria ai fini della definizione della controversia, non sia stata risolta dalla giurisprudenza di legittimità e possa riproporsi di frequente anche in ipotesi diverse da quelle specificamente caratterizzate dal complesso procedimento del ricongiungimento familiare, dal momento che la frizione interpretativa, tra l'opzione per il criterio di definizione della competenza territoriale fondato sulla prossimità alla dimora del richiedente e quello, invece fondato sulla autorità che ha emesso il provvedimento impugnato, ha già costituito profilo problematico nelle controversie relative all'individuazione del giudice territorialmente competente per le impugnazioni dei provvedimenti adottati dall'Unità Dublino (ex multis Cass. 5097 del 2021; il problema è stato successivamente risolto in via legislativa, conformemente al criterio scelto dalla giurisprudenza di legittimità) e quelle riguardanti i richiedenti protezione internazionale ristretti in centri di trattenimento o ospitati in centri di accoglienza (Cass.7813 del 2018).

Per i permessi di soggiorno sostenuti da motivi familiari, tendenzialmente la dimora è collocata all'interno della circoscrizione ove si trova l'autorità che ha emesso il provvedimento di rigetto. Ma non sempre è così, in particolare per le domande che hanno ad oggetto la rimozione del diniego del visto per il ricongiungimento familiare che coinvolge anche autorità amministrative facenti capo al Ministero degli Esteri e più in generale per tutte quelle situazioni in cui la mobilità interna, giustificata dallo spostamento del nucleo familiare, può far rendere difficilmente applicabile il criterio di prossimità perché non coincidente con quello fondato sull'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato.



Si ritiene, pertanto, che la concorrenza di due diversi criteri di radicamento della competenza, entrambi fondati su norme di diritto positivo, sincronicamente applicabili, evidenzia una grave difficoltà interpretativa e si possa riproporre in modo non sporadico, tenuto conto della natura esclusivamente di diritto della questione posta e della primaria esigenza di certezza sull'individuazione del giudice competente in tema di diritti fondamentali.

Come già rilevato, interferiscono con la questione oggetto del rinvio pregiudiziale sia l'art. 20 d.lgs. n. 150/2011 - il cui ambito di applicazione abbraccia (tutte) le controversie concernenti la *"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"* - sia l'art.30, comma 6, d.lgs. 25.7.1998, n. 286 (*"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"*).

La giurisprudenza si è di recente espressa in relazione ad un diniego di visto per il ricongiungimento familiare con richiesta formulata da cittadino straniero regolarmente soggiornante. La pronuncia n. 10470 del 2023, è stata così massimata *"In tema d'immigrazione, l'impugnazione spiegata avverso il diniego del visto d'ingresso ai fini del ricongiungimento per motivi familiari ex art. 20 del d.lgs. n. 150 del 2011, come innovato dall'art. 7, comma 1, lett. e), del d.l. n. 13 del 2017, conv., con modif., dalla l. n. 46 del 2017, 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 precedente sopra indicato non è tuttavia risolutivo perché il richiedente non è cittadino italiano e non viene, conseguentemente, in questione, l'applicabilità concorrente dell'art. 8 d.lgs n. 30 del 2007 e 16 d.lgs n. 150 del 2011, oltre a non esprimere un orientamento consolidato (contra, Cass. 23412 del 2019).

In conclusione, deve evidenziarsi come la concorrenza dei criteri determinativi della competenza territoriale interferisce con l'altro rilevante tema posto dal provvedimento di rinvio ovvero l'autonomia e separatezza dei procedimenti aventi ad oggetto il diniego di visto ai fini del ricongiungimento familiare dagli altri procedimenti riguardanti il riconoscimento del diritto ad un titolo di soggiorno fondato su motivi familiari ed all'interno di questa problematica, l'ulteriore questione della uniformità o diversità di soluzioni nel caso in cui il richiedente sia cittadino italiano o straniero, potendo nel primo caso sovrapporsi alla questione della concorrenza tra i fori indicati dall'art. 16 d.lgs n. 150 del 2011 e dall'art. 4 d.l. n. 13 del 2017 quella dell'applicabilità del sistema normativo dei permessi di soggiorno per motivi familiari che riguardino cittadini di paesi terzi aventi legami familiari con cittadini italiani o di Stati membri UE (d.lgs n. 30 del 2007).

Infine, il quesito proposto sottende il tema della prevalenza o subvalenza del criterio determinativo della competenza territoriale fondato sulla prossimità e, da un punto di vista dell'efficienza della risposta giurisdizionale, in relazione alla distribuzione od alla concentrazione territoriale delle controversie, tenuto conto della diffusione territoriale delle sezioni specializzate per l'immigrazione.

Per tutte queste ragioni si ritiene ammissibile il rinvio proposto dal Tribunale di Bologna con assegnazione alla Prima sezione civile, in quanto specializzata nelle controversie aventi ad oggetti i diritti dei cittadini stranieri.

**P.Q.M.**


visto l'art. 363-*bis* cod. proc. civ., dichiara ammissibile il rinvio pregiudiziale sollevato dal tribunale di Bologna con l'ordinanza di cui in premessa con assegnazione alla Prima sezione civile.

Roma, 28 febbraio 2024

La Prima Presidente  
Margherita Cassano



DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
oggi, ..... 29 FEB 2024 .....



IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
*Paola Francesca Campoli*

