



TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA

SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE

In composizione monocratica, nella persona della Giudice dott.ssa Silvia Albano ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Nel procedimento cautelare ai sensi dell'art 700 c.p.c. iscritto al n. r.g. 51006/2023, vertente

TRA

██████████ nato il ██████████ a ██████████ in ██████████, C.F. ██████████, rappresentato e difeso dall'avv. LUCE ALESSANDRA BONZANO, (C.F. BNZLLS79D57F205R), del Foro di Milano;

- ricorrente -

E

MINISTERO DEGLI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE- AMBASCIATA D'ITALIA AD ANKARA, in persona del Ministro p.t., rappresentato ex lege dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- resistente -

MINISTERO DELL'INTERNO- PREFETTURA DI MILANO, in persona del Ministro p.t., rappresentato ex lege dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

-resistente contumace-

Ragioni di fatto e di diritto della decisione

Parte ricorrente, titolare di permesso di soggiorno per lavoro subordinato, esponeva che in data 22/09/2022 aveva chiesto alla Prefettura competente il rilascio del nulla osta per il ricongiungimento familiare con la moglie ██████████ nata il ██████████, a ██████████, ██████████ e con la figlia minore, ██████████ nata il ██████████ a ██████████ in ██████████; che aveva allegato all'istanza la documentazione attestante il possesso dei requisiti, tuttavia l'amministrazione non si era pronunciata; pertanto, aveva presentato in data 01/06/2023 richiesta di attivazione dei poteri sostitutivi al competente Ispettorato Generale di Amministrazione che, dopo un primo riscontro in cui comunicava l'avvio del procedimento, non lo aveva a sua volta concluso nel termine di 45 giorni, come previsto dalla disciplina normativa di cui all'art. 1 D.L. 5/2012, e non aveva fatto pervenire alcuna risposta al sollecito inviato dalla legale; per tali ragioni in data 06/10/2023 la legale aveva presentato all'Ambasciata di Ankara istanza per il rilascio dei visti in favore della moglie e della figlia in applicazione dell'art. 6, co. 5 del D.p.r. 394/1999; tuttavia anche tale istanza aveva avuto esito negativo in quanto la rappresentanza consolare aveva evidenziato che, ai fini dell'ottenimento del visto, era necessario essere in possesso di un nullaosta.

In ragione di quanto esposto, il ricorrente agiva avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione chiedendo il rilascio dei visti con provvedimento d'urgenza, sussistendo i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*; in ordine al primo evidenziava che aveva fornito alla Prefettura tutti i documenti attestanti la

sussistenza dei requisiti per l'ottenimento dei nulla osta, che avrebbe dovuto essere rilasciato nel termine di 90 giorni dalla richiesta, mentre l'amministrazione non aveva neppure provveduto ad avviare la pratica; che la condotta dell'amministrazione ledeva il diritto all'unità familiare del ricorrente e il principio del superiore interesse del minore, che doveva essere osservato in ogni decisione della pubblica amministrazione; che sussisteva inoltre il diritto al rilascio dei visti da parte dell'Ambasciata di Ankara, come previsto dall'art. 6, co. 5 del D.p.r. 394/1999.

In ordine al presupposto del *periculum in mora* evidenziava, oltre ai gravi danni psicologici che l'intero nucleo familiare stava subendo a causa dell'inerzia dell'amministrazione, anche le difficili condizioni di vita della moglie e della figlia, le quali vivevano in una zona della Turchia colpita dal grave terremoto avvenuto nel febbraio del 2023, che aveva integralmente distrutto la loro abitazione, tanto che attualmente vivevano nella tendopoli allestita dalla protezione civile.

Si è costituito in giudizio il Ministero degli Esteri chiedendo il rigetto del ricorso in quanto la condotta tenuta dall'Ambasciata d'Italia ad Ankara non poteva ritenersi illegittima, difettando nel caso in esame il presupposto necessario all'avvio dell'iter procedimentale per il rilascio dei visti, cioè il previo ottenimento dei relativi nulla osta.

Il Ministero dell'Interno, sebbene ritualmente citato, è rimasto contumace.

* * *

Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Occorre premettere che, come stabilito dall'art.29 co.7 D.lgs. 286/1998, la procedura per il ricongiungimento familiare consta di due fasi: la prima dinanzi allo Sportello Unico per l'Immigrazione presso la Prefettura, che si occupa della verifica dei requisiti oggettivi per il rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare, quali titolo di soggiorno, reddito e alloggio se richiesti, e di assenza di circostanze ostative di Pubblica Sicurezza, mentre la seconda dinanzi alla Rappresentanza Consolare che, invece, ha ad oggetto la verifica dei requisiti soggettivi necessari per il rilascio del visto d'ingresso, quali legami di parentela e altri requisiti dei soggetti da ricongiungere; la Rappresentanza consolare non è da ritenersi dunque vincolata al previo rilascio del nulla osta, ben potendo negare il visto alla luce degli accertamenti compiuti in ordine all'effettiva sussistenza dei presupposti (cfr. Cass. n.209/2005; Cass. n.3234/18).

Ciò premesso, in ordine alla prima fase del procedimento il ricorrente ha dato prova di avere presentato domanda di nulla osta alla Prefettura di Milano in data 22/09/2002 (v. all.6) senza però ottenere alcun riscontro; si era quindi rivolto al competente Ispettorato Generale di Amministrazione attivando i poteri sostitutivi (v. comunicazione di avvio del procedimento), ma anche in questo caso non aveva ottenuto un provvedimento espresso.

Non vi è dubbio dunque che il silenzio della pubblica amministrazione, che ha omesso di pronunciarsi sull'istanza di rilascio del nulla osta, costituisca un ingiustificato inadempimento dell'obbligo gravante sulla stessa di provvedere espressamente all'istanza presentata, come disposto dal comma 8 dell'art 29 D.lvo n. 286/1998, così come modificato dal D.L. n. 13/2017, convertito nella L. n. 46/2017, che prescrive l'obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi entro il termine di novanta giorni dalla richiesta.

Pertanto, il silenzio-inadempimento della pubblica amministrazione, che ha continuato nel suo stato di inerzia malgrado i solleciti del ricorrente, appare illegittimo in quanto ingiustificato e lesivo del diritto fondamentale del ricorrente al ricongiungimento familiare, espressamente sancito sul piano sovranazionale

all'articolo 8 CEDU e all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali, rispettivamente consacranti il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Inoltre, già da tempo, la Corte costituzionale ha affermato che la garanzia della convivenza del nucleo familiare trova il proprio fondamento nelle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia (Corte cost. 202/2013).

Peraltro, dalla documentazione versata in atti risulta che al tempo della domanda sussistevano i requisiti per il rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare con la moglie e la figlia minore; in particolare è stata depositata la dichiarazione di idoneità alloggiativa rilasciata dal Comune di Rozzano (MI) relativa all'immobile sito in Via Monte Amiata n.15 in cui il ricorrente risiedeva e la documentazione lavorativa da cui si evinceva che per l'anno 2022 il ricorrente aveva percepito un reddito derivante da un impiego come collaboratore domestico pari a € 3.990,00 mentre a partire da maggio 2022 aveva stipulato un contratto a tempo indeterminato come pizzaiolo, con retribuzione tra i 1.100,00 e i 1.300,00 euro mensili (v. buste paga in atti). Pertanto, risulta provato che nel 2022 aveva raggiunto il reddito minimo previsto dal comma 3 lettera b) dell'art 29 D.lvo n. 286/1998 (non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale - € 6085,43 - aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere) che per l'anno 2022 era pari a € 12.170,86 per due familiari.

Per quanto invece concerne la domanda di rilascio dei visti, contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione resistente, il mancato ottenimento del nulla osta non precludeva una pronuncia dell'autorità consolare sulla domanda di visto, come chiaramente desumibile dall'art. 6 comma 5 d.p.r. 394/1999, il quale prevede che "le autorità consolari, ricevuto il nulla osta di cui al comma 4 *ovvero*, se sono trascorsi novanta giorni dalla domanda di nulla osta, ricevuta copia della stessa domanda e degli atti contrassegnati a norma del medesimo comma 4, rilasciano il visto d'ingresso [...]".

Ciò detto, l'art.30 del D.lgs. 286/98 prevede che contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, l'interessato può proporre opposizione innanzi al giudice ordinario, rinviando alla disciplina dell'art. 20 D.lgs. n.150/2011; tale norma prevede espressamente al comma 3 che la pronuncia che accoglie il ricorso può disporre il rilascio del visto anche in assenza del nulla osta.

Pertanto, mentre in caso di rilascio del nulla osta questo viene trasmesso telematicamente all'ambasciata competente per il visto (cfr., art. 6, commi 4 e 5, d.p.r. n. 394/1999) ed ha inizio la seconda fase sopra menzionata, ove questo venga negato, o come nella specie vi sia un silenzio inadempimento dell'amministrazione deputata al rilascio, il richiedente il ricongiungimento può chiedere direttamente al giudice di ordinare il rilascio del visto di ingresso, senza necessità di nulla osta, ove ne sussistano i presupposti di legge.

Nel caso in esame il ricorrente ha prodotto in giudizio la documentazione attestante la sussistenza del vincolo coniugale con la moglie e del rapporto di paternità con la figlia minore (v. certificato di matrimonio e certificato di nascita in atti), pertanto deve ritenersi integrato il requisito del *fumus boni iuris*.

Sussiste altresì il requisito del *periculum in mora*, posto che alla figlia minore del ricorrente deve essere garantito il diritto fondamentale all'unità familiare espressamente sancito sul piano sovranazionale all'articolo 8 CEDU e all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali. Inoltre, già da tempo, la Corte Costituzionale ha affermato che la garanzia della convivenza del nucleo familiare trova il proprio fondamento nelle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia (Corte cost. 202/2013).

Tanto più che la centralità dell'interesse del minore anche nell'interpretazione normativa, deve ritenersi principio di ordine pubblico internazionale sancito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo stipulata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 (v. l'art 3: "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente."); dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77; dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo.

Il diritto della figlia minore alla bigenitorialità e alla convivenza con entrambi i genitori deve, quindi, trovare piena e immediata tutela, posto che la lontananza e la conseguente impossibilità di frequentare stabilmente il padre incide sul suo sano ed equilibrato sviluppo psicofisico.

A ciò deve aggiungersi un ulteriore profilo di vulnerabilità determinato dalle precarie condizioni di vita della moglie e della figlia del ricorrente causate dal grave terremoto che nel febbraio 2023 aveva colpito varie regioni della Turchia, tra cui quella di Kahramanmaraş (v. all.14 report IFRC) in cui le stesse risiedevano (v. passaporti rilasciati a Pazarcik città collocata nel distretto di Kahramanmaraş) costringendole a stabilirsi nella tendopoli predisposta dalla protezione civile (v. fotografie in atti).

Per tutti i motivi sopra esposti il ricorso deve dunque essere accolto.

Alla soccombenza segue la condanna delle parti resistenti al pagamento delle spese di lite, liquidate come da dispositivo in favore della procuratrice costituita che ha dichiarato di averne fatta anticipazione.

P.Q.M.

Il Tribunale:

- Accoglie il ricorso e per l'effetto ordina al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Ambasciata d'Italia ad Ankara, di rilasciare il visto per ricongiungimento familiare in favore della moglie dell'odierno ricorrente, [REDACTED]
- condanna le parti resistenti al pagamento delle spese di lite in favore del ricorrente, che liquida in complessivi € 1.600,00 per compensi, oltre rimborso forfetario spese generali al 15%, I.V.A. e C.P.A., da distrarsi in favore dell'avv. LUCE ALESSANDRA BONZANO, dichiaratasi procuratrice antistataria.

Roma, il 27/03/2024

LA GIUDICE
Silvia Albano