



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

RINVIO
PREGIUDIZIALE
ART.363 bis
COMPETENZA
IMPUGNAZIONE
DINIEGO VISTO

Ud. 27/06/2024 PU

Cron.

R.G.N. 1648/2024

SENTENZA

nel procedimento di rinvio pregiudiziale iscritto al n. 1648/2024 r.g., disposto dal Tribunale di BOLOGNA, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, con decreto di sospensione n. cronol. 843/2024 e contestuale ordinanza, pubblicati il 22/01/2024, resa nel procedimento n. R.G. 6659/2023 tra:

O. N. , rappresentata e difesa dall'avvocato CHIARA BUSANI;

-ricorrente -



e

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, via dei Portoghesi n. 12 , è domiciliato ;

-resistente -

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 27 giugno 2024 dal cons. IOFRIDA GIULIA;

udito il P.M. Ministero, in persona dell'Avvocata Generale Rita Sanlorenzo che ha concluso chiedendo la Corte di cassazione formuli il principio di diritto secondo il quale *«nelle controversie aventi ad oggetto il diniego di visto di ingresso di un cittadino straniero – per il ricongiungimento ad un cittadino italiano – emesso dall'autorità consolare all'estero, è competente territorialmente la Sezione specializzata del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento»*;

udito, per la ricorrente, l'Avvocato Chiara Busani;

nessuno presente per il Ministero resistente.

FATTI DI CAUSA

Il Tribunale di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, con decreto di sospensione n. cronol. 843/2024 e contestuale ordinanza, pubblicati il 22/01/2024, ai sensi dell'art.363 *bis* c.p.c., ha posto a questa 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».

Il rinvio pregiudiziale è stato disposto nell'ambito di un giudizio di merito avviato, con ricorso depositato l'11/5/2023, dinanzi al Tribunale di Bologna, Sezione specializzata, da **O. N.**, cittadina nata in Nigeria ma naturalizzata italiana, residente in **P.**, avverso il provvedimento n. 20220000266 del 14/03/2022, emesso dall'ambasciata italiana a Lagos, di rigetto (per ragionevoli dubbi sull'attendibilità delle dichiarazioni formulate circa «*vivenza a carico*») della sua richiesta di rilascio del visto d'ingresso (domanda, per quanto emerge dagli atti, di Visto Nazionale «*D*» come familiare di cittadino UE) in favore della figlia maggiorenne **G. A. R.**, nata a Benin City (Nigeria) e cittadina nigeriana, con domanda 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, e di adozione di tutti gli opportuni provvedimenti affinché la stessa (per necessità di cure mediche cui deve essere sottoposta in conseguenza di una patologia e di ricevere assistenza anche morale) possa raggiungere la madre residente in Italia.

Il Ministero degli Affari Esteri, costituitosi, ha sollevato eccezione di difetto di competenza, ritenendo competente la Sezione Specializzata presso il Tribunale di Roma, ove ha sede il Ministero degli affari Esteri, di cui l'ambasciata italiana a Lagos (Nigeria), che ha emesso il provvedimento, costituisce un'articolazione.

Il Tribunale, sollecitato il contraddittorio tra le parti, ha ritenuto opportuno adire preventivamente questa Corte, dal momento che la questione prospettata dalle parti - sulla determinazione della competenza territoriale, stante il contrasto tra fonti normative di pari



rango - *«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.). Invero, si legge nell'ordinanza, la questione specifica di diritto è di difficile soluzione, non risulta essere stata affrontata da questa Corte (vertendosi in tema di impugnazione di diniego del visto, emesso dall'autorità consolare avente sede all'estero, richiesto da cittadino italiano per il ricongiungimento del familiare cittadino straniero), è suscettibile di porsi in numerose controversie, riguardando comunque *«tutte le controversie di cui all'art.8 del d.lgs. 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 idonea a definire in rito la presente controversia.

Quindi il Tribunale ha richiamato anzitutto le contrapposte posizioni delle parti : a) secondo la ricorrente, che si oppone alla pronuncia di incompetenza, il caso non sarebbe disciplinato dal Testo Unico Immigrazione, d.lgs. 286/1998, riferito ai cittadini stranieri, extra UE, ma dall'art.8 d.lgs. 30/2007, 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, disposizione che, al secondo comma, per la competenza sulle controversie avverso il provvedimento di rifiuto o di revoca del diritto di cui agli artt.6 e 7, tra cui rientra la controversia in esame, quale opposizione, non al diniego del visto di ingresso, bensì al diniego del diritto al soggiorno in Italia del familiare di cittadino U.E., rinvia



all'art.16 del d.lgs. 150/2011, che contempla, al comma 2, la competenza del *«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»*; b) per il Ministero resistente, invece, che ha sollevato l'eccezione di incompetenza territoriale, al caso di specie deve applicarsi l'art.30 del T.U.I., rubricato *«Permesso di soggiorno per motivi familiari»*, il quale dispone, al comma 6, 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. 150/2011), laddove, a sua volta l'art. 20 del d.lgs. 150/2011, come modif. dall'art. 7 d.l. 13/2017, conv. in legge 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»*.

Il Tribunale ha osservato che: - non vi è invero una separazione netta tra le due discipline, dal momento che sia l'art. 28 Testo Unico Immigrazione, sia l'art. 23 d.lgs. 30/2007 prevedono una clausola di applicabilità della disciplina in essi contenuta ai *«familiari di cittadini italiani»*, se più favorevole, e inoltre non trova applicazione la direttiva europea sui familiari di cittadini UE, essendo la ricorrente cittadina italiana che vive in Italia e quindi non transita e/o soggiorna in un altro



paese comunitario (piuttosto il d.lgs. 30/2007 si applica in forza del rinvio contenuto al citato art. 28 TUI al d.P.R. 1656/1965, che è stato abrogato dal citato d.lgs. 30/2007 di attuazione della Direttiva 2004/38/CE); - indubbiamente, la disciplina più favorevole parrebbe quella contenuta nel d.lgs. 30/2007, dal momento che consente al cittadino italiano di adire l'autorità giudiziaria a lui più prossima, ossia quella del luogo di sua dimora; - tuttavia, deve essere tenuto in conto anche l'art. 4, comma 1, del d.l. 13/2017 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 anche 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»*, mediante il rinvio al precedente art. 3, comma 1 lett. a), e fissa il criterio di competenza in quello della sede della *«sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato»*; - ciò in contrasto con quanto statuito dall'art. 16 d.lgs. 150/2011, come modificato dal d.l. 13/2017, richiamato dallo stesso art. 8 d.lgs. 30/2007, che fissa invece il criterio di competenza della dimora del ricorrente; - lo stesso d.l. 13/2017 ha poi inciso anche sull'art. 20 del d.lgs. 150/2011, 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., ma 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.



Il conflitto risultante tra le norme appare di difficile soluzione, non potendo risolversi con il solo ricorso al criterio gerarchico, vertendo tra norme di pari rango, ovvero al criterio della competenza, non venendo in discussione la materia riservata alla competenza statale, ovvero al criterio cronologico, in quanto «l'art. 16 cit. è stato modificato proprio dal d.l. nr. 13 del 2017 (art. 7 co. 1 lett. a), 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») 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», ovvero al criterio della specialità, posto che entrambe disciplinano lo stesso oggetto (vale a dire la competenza territoriale per i giudizi ex art.8 del d.lgs. n. 30/2007).

Sono quindi prospettabili tre possibili interpretazioni: a) ex art. 4 d.l. 13/2017, quale indicazione generale della competenza territoriale delle neo istituite Sezioni specializzate, per le controversie di cui all'art. 3 comma 1 che rinvia all'art. 8 d.lgs. 30/2007, è competente la Sezione sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato, con conseguente disapplicazione dell'art. 16, comma 2, d.lgs. 150/2011; b) la competenza è quella del luogo ove dimora la parte ricorrente, stante l'applicazione della disposizione più favorevole, con conseguente prevalenza del criterio di cui all'art. 16, comma 2, e disapplicazione dell'art. 4, comma 1, in combinato con il 3 comma 1 lett. a) d.l. 13/2017; c) sussiste 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 questa *«che favorirebbe il c.d. forum shopping e potrebbe essere foriera di casi di inconsapevole litispendenza e contrasto tra giudicati»*.

La Prima Presidente, con provvedimento del febbraio 2024, ha, in via preliminare, ritenuto ammissibile la questione pregiudiziale ed ha disposto l'assegnazione del procedimento alla Prima Sezione Civile, competente per riparto tabellare interno nella materia. La Prima Presidente ha evidenziato che per i permessi di soggiorno sostenuti da motivi familiari, tendenzialmente, la dimora del richiedente *«è collocata all'interno della circoscrizione ove si trova l'autorità che ha emesso il provvedimento di rigetto»*, ma ciò non si verifica sempre, ad es. nel caso in esame, in cui la domanda ha oggetto il diniego del visto per il ricongiungimento familiare che coinvolge autorità amministrative facenti capo al Ministero degli esteri, ed inoltre il criterio di prossimità, non coincidente con quello fondato sull'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato, può in taluni casi (ad es. per effetto dello spostamento del nucleo familiare) risultare difficilmente applicabile.

Dinanzi a questo giudice di legittimità, si sono costituiti la ricorrente e il Ministero degli Affari Esteri.

Il PG ha depositato conclusioni scritte, chiedendo che questa Corte risponda al quesito di diritto oggetto del rinvio pregiudiziale affermando che *«nelle controversie aventi ad oggetto il diniego di visto di ingresso di un cittadino straniero – per il ricongiungimento ad un cittadino italiano – emesso dall'autorità consolare all'estero, è competente territorialmente la Sezione specializzata del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento»*.

Entrambe le parti del giudizio di merito hanno depositato memorie.



All'udienza pubblica del 27 giugno 2024, l'Avvocata Generale e la ricorrente hanno esposto le rispettive deduzioni interpretative.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il rinvio pregiudiziale risulta, anzitutto, ammissibile, anche con riguardo al profilo, non esaminato nel provvedimento della Prima Presidente, circa l'esperibilità del suddetto mezzo in casi in cui si deve affrontare una questione riguardante esclusivamente la regola per l'individuazione dell'autorità giudiziaria territorialmente competente, in via alternativa al rimedio tradizionalmente deputato a dare risposta a tale genere di questioni, in applicazione del disposto di legge di cui agli artt. 42 e ss. c.p.c.

In materia, è sufficiente rifarsi alla ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, da ultimo ribadita dalla sentenza di questa Sezione n. 11688/2024, che risolve l'eventuale dilemma della esperibilità del rinvio anche in tema di competenza, e di giurisdizione, in considerazione della funzione dell'istituto previsto dall'art. 363-bis cod. proc. civ. la quale (richiamandosi Cass. Sez. Unite, sent. n. 34851/2023) «*consiste, invece, nel deflazionare il contenzioso inerente ad una determinata materia, favorendo la definizione dei giudizi pendenti e prevenendo l'instaurazione di giudizi futuri mediante la sollecitazione di una pronuncia nomofilattica di questa Corte, avente efficacia vincolante soltanto nell'ambito del giudizio in cui è adottata, ma idonea, per l'autorevolezza della fonte da cui promana e la sua capacità persuasiva, ad orientare le successive decisioni dei giudici di merito e le scelte degli operatori economici e giuridici in ordine alla convenienza dell'instaurazione di ulteriori giudizi*».

La *ratio* fondante del nuovo istituto del rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art.363 *bis* c.p.c., dunque, è «*quella nomofilattico-deflattiva, essendo l'utilità del rinvio apprezzabile non solo e non tanto in relazione*



al singolo giudizio nell'ambito del quale viene disposto, la cui durata non risulta necessariamente abbreviata, quanto, e soprattutto, in relazione all'intero contenzioso nel quale si pone il quesito di diritto formulato dal giudice di merito, la cui definizione è destinata sicuramente ad essere agevolata dalla risoluzione immediata della questione interpretativa».

Risulta pertanto la piena ammissibilità del rinvio pregiudiziale anche su quesiti che involgono prettamente questioni di competenza dei giudizi. Vanno richiamate qui le condivisibili e piane argomentazioni svolte, oltre che nell'ordinanza del Tribunale rimettente, anche dalla Prima Presidente a proposito della sussistenza degli altri requisiti previsti dalla norma per l'accesso all'istituto di cui all'art. 363 *bis* c.p.c., presentando la questione, mai affrontata prima dalla Cassazione, gravi difficoltà interpretative, ed essendo la stessa idonea a riproporsi in numerose controversie.

2. La ricorrente (nel giudizio di merito pendente dinanzi al Tribunale di Bologna) **O. N.** ribadisce, anche in questa sede, che, essendo la stessa una cittadina italiana, la presente controversia «*non è più "in tema di immigrazione"*» (come titola il principio di diritto espresso da questa Corte nel recente arresto – n. 10470/2023 - richiamato nell'ordinanza che ha disposto il rinvio pregiudiziale), riguardando l'ingresso in Italia di un familiare straniero di cittadino italiano, che è disciplinato dal d.lgs. 30/2007 e non dal Testo Unico Immigrazione (d.lgs. 286/1998).

Sostiene la ricorrente che: - Secondo l'art.5 del d.lgs. 30/2007 i familiari stranieri di cittadino italiano sono ammessi nel territorio nazionale, in quanto godono della stessa libertà di circolazione del cittadino italiano. Anche se dopo l'entrata in vigore del Dlgs. 30/2007, ai suddetti familiari (provenienti da Paesi stranieri per i quali vige l'obbligo di visto) veniva rilasciato un visto nazionale «*di tipo D*» («*visti*



nazionali, di lunga durata - sui quali solitamente viene indicata una validità convenzionale di 99 giorni o di 365 giorni, proprio per distinguerli dalle altre tipologie - che sono legati ad un nulla osta preventivamente rilasciato dalle Prefetture e, viceversa, danno diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, a seconda del motivo per cui sono stati rilasciati», pagg. 1-2 della memoria di costituzione), in data 06/08/2013, il Ministero Affari Esteri, nell'obiettivo di facilitare la libera circolazione dei soggetti destinatari della Direttiva del 2004 aveva diramato un messaggio, allegato al ricorso avanti il Tribunale di Bologna, con il quale, in attuazione della direttiva 2004/38/CE, abrogava l'obbligo di visto nazionale (tipo D, «*di lunga durata o lungo soggiorno*») per «*motivi familiari*» a favore dei familiari di cittadini UE, sostituendolo con il rilascio di un visto Schengen di breve durata (fino a 90 giorni, del «*tipo C*», visto che non dà diritto a un permesso di soggiorno di durata più lunga e non è prorogabile né convertibile) per turismo con ingressi multipli, previa verifica del vincolo di parentela/coniugio con il cittadino UE: a) per i familiari di cittadini UE provenienti dai Paesi esenti dall'obbligo di visto l'ingresso in Italia è libero, salvo il possesso del passaporto e la presentazione in questura per la verifica della sussistenza dei requisiti per il rilascio di un permesso di soggiorno; b) per i cittadini stranieri familiari di cittadini UE, provenienti da Paesi per i quali vige invece l'obbligo di visto, parimenti, il visto «*che deve essergli rilasciato costituisce una mera condizione necessaria per l'attraversamento della frontiera (che altrimenti gli sarebbe interdetto), senza che la Rappresentanza Consolare debba addentrarsi nella verifica della sussistenza degli ulteriori requisiti (ad eccezione del rapporto di parentela/coniugio), che è sempre demandata alle Questure competenti per territorio»* (pag.5 della memoria).



Ne consegue, ad avviso della sign.ra **O. N.**, che i dinieghi di questi tipi di visto (ormai da equiparare ai visti di tipo «C») devono considerarsi dinieghi del diritto di soggiorno in Italia del familiare di cittadino UE, rientranti nella previsione degli artt.6 e 7 d.lgs. 30/2007, e non può essere applicato, ai fini della competenza del giudice ordinario (il Tribunale – Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea), il foro erariale della Pubblica Amministrazione.

Osserva che, malgrado, in base al Decreto c.d. «*Minniti*», d.l. 13/2017, convertito con modificazioni dalla l. n 46/2017), tutte controversie di cui all'art. 3 comma 1 si radicano in base alla sede dell'Autorità che ha emesso il provvedimento da impugnare, lo stesso decreto legge, nel riformare «*l'art. 16 Dlgs. 30/2007*» (*recte* art. 16 del d.lgs. 150/2011), indica, quale criterio, la dimora del ricorrente, con la conseguente considerazione che il legislatore ha voluto introdurre una norma speciale che prevalga sul principio generale (di cui all'art. 4 , riferito genericamente a tutti i casi di cui all'art. 3 comma 1) e quindi una norma di tipo derogatorio, con sua prevalenza.

In sostanza, ad avviso della ricorrente, opera l'art.8 del d.lgs. 30/2007 (come modificato dall'art.34 del d.lgs. 150/2011, nel senso che «*le controversie sono disciplinate dall'art.16 del decreto legislativo 1° settembre 2011 n. 150*»), secondo cui i ricorsi avverso il provvedimento di rifiuto o revoca del diritto di cui agli artt.6 (diritto di soggiorno fino a tre mesi) e 7 (diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi) del d.lgs. 30/2007 si propongono dinanzi all'autorità giurisdizionale ordinaria quale individuata dall'art.16 del d.lgs. 150/2011, « *Delle 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», disposizione che recita: « 1. Le controversie previste dall'articolo 8 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, sono regolate dal rito semplificato di cognizione (prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 149/2022, «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».

3. L'Amministrazione resistente si richiama, in particolare, alla ordinanza di questa Corte n. 10470/23 depositata il 19/04/23, citata dal giudice remittente, con la quale si è enunciato il seguente principio di diritto, ai sensi dell'art.363 cod.proc.civ.: *«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. 17 febbraio 2017, n. 13, 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».*

Da tale principio di diritto, enunciato in una causa in cui si discuteva del diritto all'unità familiare di due cittadini extra UE di cui uno residente in Italia, si evince che, nelle cause in cui venga evocato in giudizio il Ministero degli Affari Esteri, che dunque abbiano ad oggetto esclusivamente l'emissione del visto di ingresso sul territorio dell'Unione Europea e non le questioni relative al diritto di soggiorno, nei casi dunque in cui si contestano provvedimenti emessi dagli uffici consolari deputati al rilascio del visto d'ingresso, che sono un'articolazione periferica del Ministero degli Affari Esteri, debba essere



adita la Sezione Specializzata in materia di immigrazione del Tribunale di Roma, sede del Ministero che ha adottato l'atto. Tale soluzione, attraverso l'accentramento di tutte le controversie in cui si discute di visti di ingresso di competenza delle articolazioni periferiche del Ministero degli Affari Esteri, dinanzi al Tribunale di Roma, eviterebbe il rischio di un *forum shopping* e l'esistenza di pronunce di merito ed orientamenti giurisprudenziali tra loro contrastanti.

Ad avviso del resistente, il legislatore, nella disciplina di cui agli artt. da 4 a 8 del d.lgs. 30/2007, ha voluto distinguere la tutela del diritto all'ingresso, prevedendo che, in ogni caso, i familiari con cittadinanza extra UE di cittadini comunitari possano far ingresso sul territorio di uno Stato membro solo se muniti di un visto di ingresso, a meno che non siano titolari di un permesso di soggiorno (art. 5 d.lgs. 30/2017), dalla disciplina dettata per il diritto di soggiorno sul territorio dello Stato membro (art.6 e 7), prevedendo agevolazioni per il ricongiungimento e la tutela dell'unità familiare in favore dei familiari di cittadini UE, sia per le modalità di ingresso che di soggiorno, rispetto ai familiari di cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in uno stato membro.

L'art. 8 disciplina i ricorsi avverso il mancato riconoscimento del diritto di soggiorno (di cui agli artt. 6 e 7), prevedendo che, avverso il provvedimento di rifiuto e revoca del diritto di cui agli articoli 6 e 7, sia ammesso ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria e che le relative controversie sono disciplinate dall'articolo 16 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (che prevede il criterio della competenza territoriale in base alla dimora del ricorrente). L'Amministrazione sottolinea che i provvedimenti di rifiuto o revoca del diritto al soggiorno sul territorio dello Stato membro sono emessi dalle articolazioni



periferiche del Ministero dell'Interno e la relativa tutela giudiziarie è per l'appunto disciplinata dall'art. 16 del d.lgs. 150/2011.

Tale norma (art.8 d.lgs. 30/2007) quindi non concerne i ricorsi avverso i provvedimenti di rifiuto del visto di ingresso disciplinato dall'art. 5 del medesimo decreto, che sono emessi dagli uffici consolari articolazioni periferiche del Ministero degli Affari Esteri.

La tutela giurisdizionale avverso il diniego del visto di ingresso per motivi di unità familiare è, invece, disciplinata dall'art. 20 del d.lgs. 150/2011 - 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»*, così come modificato dall'art. dall'art. 7, comma 1, lett. e), d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 -, in combinato disposto con l'art.30, comma 6, del d.lgs. 286/1998 (che recita: *«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»*), prevedendosi la competenza, a conoscere i ricorsi proposti ai sensi dell'art. 30 d.lgs 286/1998, sul ricongiungimento familiare, del tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato (dunque il Tribunale di Roma ove ha sede il Ministero degli Affari Esteri di cui gli uffici consolari competenti alla emissione dei visti di ingresso sono articolazione periferica) .



Tale soluzione, ad avviso del Ministero, è l'unica che «*consente di armonizzare e coordinare le due previsioni normative di cui agli artt. 16 e 20 del d.lgs. 150/2011*», disciplinando rispettivamente: a) la prima, la tutela giurisdizionale del diritto al soggiorno sul territorio dello Stato membro, anche per motivi familiari (dovendo i familiari di cittadini UE, una volta entrati sul territorio dello Stato membro, muniti di un visto di ingresso, ad esempio visto Schengen di tipo «C» di durata non superiore a tre mesi con ingressi multipli, chiedere un permesso di soggiorno per motivi familiari), avverso le decisioni amministrative del Ministero dell'Interno e delle sue articolazioni periferiche (Questure e Prefetture); b) la seconda, la tutela giurisdizionale all'ingresso sul territorio dello Stato membro, che riguarda esclusivamente una attività procedimentale di competenza del Ministero degli Affari Esteri e delle sue articolazioni periferiche. Tale soluzione invero è l'unica che «*si armonizza perfettamente anche con la disciplina piu' favorevole riconosciuta in favore dei familiari di cittadini UE, contenuta nel D.lgs. 30/2007, sia con riferimento alle modalità di ingresso che di soggiorno sul territorio dell'U.E.*».

4. L'Avvocata Generale ha concluso nel senso che, nel caso di specie, debba affermarsi la competenza territoriale della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione UE del Tribunale di Roma, nella cui circoscrizione ha sede l'autorità cui deve riferirsi il provvedimento impugnato, ossia il Ministero per gli Affari Esteri.

Ha rilevato che, nella fattispecie in esame, essendo la ricorrente una cittadina italiana, non trovano applicazione le norme dettate dal Testo Unico Immigrazione, e nella specie il disposto dell'art. 30 co. 6 del d.lgs. 286/1998, rispetto al quale opera la norma dell'art. 20 del d.lgs. 150/2011, come modificata dall'art. 7 del d.l. 13 del 2017, conv. in



legge 46/2017, secondo la quale in caso di opposizione al diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, viene stabilita 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»*. Le disposizioni del T.U.I. regolano la competenza in materia di impugnativa del provvedimento di diniego all'ingresso del familiare da parte dello straniero regolarmente soggiornante.

Ad avviso della Procura Generale, opera invece, nel presente giudizio, l'art. 8 del d.lgs. n. 30/2007, 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, che si riferisce per l'appunto ai procedimenti con cui si impugna il provvedimento di rifiuto e revoca del diritto di cui agli artt. 6 e 7 dello stesso d.lgs., nei confronti dello stesso cittadino ovvero del familiare che al predetto vuole ricongiungersi e che, quanto alla individuazione dell'Autorità giudiziaria competente, richiama espressamente il disposto dell'art. 16 del d.lgs. n. 150/2011, secondo cui la competenza spetterebbe al tribunale della sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE *«del luogo in cui il ricorrente ha la dimora»*.

Osserva, tuttavia, che, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 13/2017 (conv. in legge 46/2017), istitutivo delle sezioni di Tribunale specializzate in materia di immigrazione, l'art. 4 di tale normativa testualmente ha disposto che le controversie e i procedimenti di cui all'articolo 3, comma 1 (che, alla lett.a), ricomprende *«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 di cui all'articolo 8 del decreto*



legislativo 6 febbraio 2007, n. 30», quelle quindi per le quali, secondo il P.G., «*sino all'entrata in vigore del d.l. 13/2017 avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 16 del d.lgs. 150/2011*») sono assegnate alle sezioni specializzate di cui all'articolo 1 ed è competente territorialmente «*la sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato*».

Secondo la Procura Generale, si tratta di *ius superveniens* che non può essere disapplicato sulla base del criterio di specialità, avendo lo stesso legislatore del 2017 fatto specifica menzione dei procedimenti disciplinati dall'art.8 d.lgs. 30/2007.

Né può invocarsi, al fine di escluderne l'operatività, l'art. 23 dello stesso d.lgs. 30/2007, che, nei confronti dei familiari di cittadini italiani, pur se non aventi la cittadinanza italiana, prevede l'applicazione «*se più favorevoli*» delle norme dello stesso decreto legislativo. Invero, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 13/2017, il richiamo all'art. 16 d.lgs. 150/2011 attuato dall'art. 8, non risulta più operante, e dunque non può essere considerata norma più favorevole, la cui opzione sarebbe consentita ai soli familiari di cittadini italiani, come nel presente caso.

La disparità di trattamento, lamentata dalla ricorrente, concerne in realtà i soggetti che provengono da Stati per il cui ingresso nel nostro Paese è richiesto il visto, rispetto ad altre persone provenienti da Stati che non richiedono il visto, e ciò ha la sua ragion d'essere.

5. Il Quadro normativo.

-(A). Il d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, Testo Unico Immigrazione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri (art.1).



L'art. 28 (Titolo IV, Del Diritto all'Unità familiare), al comma 2, prescrive che:

«Ai familiari stranieri di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione Europea continuano ad applicarsi le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n. 1656, fatte salve quelle più favorevoli della presente legge o del regolamento di attuazione».

Si osserva che, alla data di entrata in vigore (l'11/4/2007) del d.lgs. 30/2007, Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, è stato abrogato il D.P.R. n. 1656 del 1965.

Quindi si deve applicare, in forza del rinvio, il d.lgs. 30/2007, che ha sostituito il testo normativo del 1965.

Al riguardo, si deve ricordare che questa Corte, con sentenza n. 17346/2010 (pronunciando nell'ambito di un giudizio di opposizione al diniego frapposto dal Questore di Ravenna alla richiesta di rilascio di permesso di soggiorno per coesione familiare D.Lgs. n. 286 del 1998, ex art. 19, comma 2, lett. c) e D.P.R. n. 94 del 1999, art. 24, e in relazione a motivo di ricorso per cassazione con il quale si denunciava che il giudice di merito, avesse indebitamente escluso l'applicazione al familiare del cittadino italiano, o di altro Stato membro dell'Unione Europea, dei diritti di ingresso e circolazione di cui al decreto del 2007 attuativo della direttiva 38/2004/CE) ha affermato che *«la nuova normativa (d.lgs. 30/2007), dettata in attuazione della direttiva 2004/38/CE, regola l'ingresso, la circolazione ed il soggiorno nel territorio dell'Unione non solo dei cittadini (non italiano) della stessa ma anche dei cittadini italiani e dei loro familiari, questi ultimi quali definiti all'art. 2»* e che *«il diritto all'ingresso, alla circolazione ed al*



soggiorno per i familiari dei cittadini comunitari si pone, in termini certamente derogatori rispetto alla disciplina del T.U., le sole volte in cui l'extra comunitario familiare del cittadino (alla stregua delle "definizioni" di cui al D.Lgs. n. 30 del 2007, non modificato per quel che qui rileva dal D.Lgs. n. 32 del 2008) abbia ottenuto i titoli che lo abilitano al soggiorno ed alla circolazione in Italia come in tutti i Paesi membri dell'Unione, e cioè, alla stregua del disposto degli artt. 10 e 17 del decreto del 2007, la Carta di soggiorno e la Carta di soggiorno permanente, titoli aventi valore costitutivo per l'esercizio dei diritti in tutta l'Unione (come già notato in Cass. 4868/2010 ed in Cass. pen. 16446/2010)», mentre, anteriormente al rilascio del predetto titolo, «il familiare extracomunitario del cittadino italiano (o di altro paese dell'Unione) ha diritto di ingresso per raggiungere il cittadino italiano, ove munito di passaporto e visto di ingresso, e di soggiornare per mesi tre (D.Lgs. n. 30 del 2007, art. 5, comma 2 e art. 6, comma 2), munito non già di "titolo" (art. 6 commi 1 e 2: "senza alcuna condizione o formalità") ma soltanto in forza del visto di ingresso autorizzante l'entrata nel territorio nazionale».

Si è ribadito poi in Cass. 25661/2010 che «Il diritto all'ingresso e al soggiorno per ricongiungimento familiare del cittadino extracomunitario con cittadino italiano è regolato esclusivamente dalla disciplina normativa di derivazione comunitaria, introdotta dal. d.lgs 6 febbraio 2007, n. 30, che ha recepito la Direttiva 2004/38/CE».

L'art.30 (Permesso di soggiorno per motivi familiari), al comma 6, T.U.I. stabilisce 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».

-(B). Il D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, ha disciplinato all'art.6 i visti per ricongiungimento familiare, secondo un procedimento che contempla una richiesta del nulla-osta al ricongiungimento familiare alla Prefettura competente *«per il luogo di dimora del richiedente»*, cui segue, da parte delle *« autorità consolari, ricevuto il nullaosta di cui al comma 4 ovvero, se sono trascorsi novanta giorni dalla presentazione della domanda di nullaosta, ricevuta copia della stessa domanda e degli atti contrassegnati a norma del medesimo comma 4»*, il rilascio del visto di ingresso.

All'art.6-bis (introdotto dal D.P.R. n. 334/2004) ha previsto:

«Qualora non sussistano i requisiti previsti nel testo unico e nel presente regolamento, l'autorità diplomatica o consolare comunica allo straniero, con provvedimento scritto, il diniego del visto di ingresso, contenente l'indicazione delle modalità di eventuale impugnazione. Il visto di ingresso è negato anche quando risultino accertate condanne in primo grado di cui all'articolo 4, comma 3, del testo unico. Se lo straniero non comprende la lingua italiana, il provvedimento deve essere accompagnato da una traduzione del suo contenuto nella lingua a lui comprensibile o, comunque, in inglese, francese, spagnolo o arabo, secondo le preferenze manifestate dall'interessato. Il provvedimento di diniego è motivato, salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, del testo unico. Il provvedimento è consegnato a mani proprie dell'interessato».

-(C). Il d.lgs. n. 30 del 6 febbraio 2007, Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari



di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, disciplina, in particolare (art.1 lett.a), le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione, ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato da parte dei cittadini dell'Unione europea e dei familiari di cui all'articolo 2 che accompagnano o raggiungono i medesimi cittadini.

L'art.4 (Diritto di circolazione nell'ambito dell'Unione europea) e 5 (Diritto di ingresso, contemplando al comma 2 che « *I familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro sono assoggettati all'obbligo del visto d'ingresso, nei casi in cui è richiesto. Il possesso della carta di soggiorno di cui all'articolo 10 in corso di validità esonera dall'obbligo di munirsi del visto*») disciplinano la circolazione e l'ingresso, mentre gli artt.6 (Diritto di soggiorno fino a tre mesi) e 7 (Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi) disciplinano, anche con estensione «*ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro quando accompagnano o raggiungono nel territorio nazionale il cittadino dell'Unione*», il soggiorno nel territorio nazionale. L'art.8 (Ricorsi avverso il mancato riconoscimento del diritto di soggiorno) prescriveva (sino al 5/10/2011, data di entrata in vigore del d.lgs. 150/2011) che:

«Avverso il provvedimento di rifiuto e revoca del diritto di cui agli articoli 6 e 7, è ammesso ricorso al tribunale in composizione monocratica del luogo ove dimora il richiedente, il quale provvede, sentito l'interessato, nei modi di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile».

Per effetto dell'art.34, comma 18, lett.a), del d.lgs. 150/2011 (che ha provveduto in materia di semplificazione dei procedimenti civili di cognizione), il testo dell'art.8 è stato sostituito con il seguente:

«Avverso il provvedimento di rifiuto e revoca del diritto di cui agli articoli 6 e 7, 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».

L'art.23 del d.lgs. 30/2007 «*Applicabilità ai soggetti non aventi la cittadinanza italiana che siano familiari di cittadini italiani*» nel testo in vigore dal 11 aprile 2007 al 10 agosto 2023 applicabile alla fattispecie in esame (ricorso originario depositato l'11 maggio 2023) prevedeva «*1. Le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana.*»

L'art. 23 del d.lgs. 30/2007, nel testo modificato dal d.l. del 13 giugno 2023 n. 69, conv. con modifiche dalla legge n. 103 del 10 agosto 2023 (successivo all'introduzione del presente procedimento), prevede:

« 1. Le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana che hanno esercitato il diritto di libera circolazione in ambito europeo. 1-bis. Ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, di cittadini italiani che non hanno esercitato il diritto alla libera circolazione, ai sensi della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, è rilasciato il permesso di soggiorno per motivi di famiglia, con le modalità di cui all'articolo 5, comma 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Nei casi di cui al primo periodo, il permesso di soggiorno è rilasciato a seguito della prima richiesta avanzata o della presentazione dell'istanza di aggiornamento delle informazioni trascritte ovvero della fotografia. Il permesso di soggiorno per motivi di famiglia di cui al presente comma è valido cinque anni, è rinnovabile alla scadenza e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro».



- **(D)** Il d.lgs. n.150 del 1° settembre 2011, all'art.16, *«Delle 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»*, prevedeva, nel testo originario, 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 del luogo ove dimora il ricorrente».

Nell'ambito del riassetto complessivo della materia attuato con il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 (art.7, comma 1, lett. c), convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, che ha istituito le Sezioni Specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE e ha dettato le relative regole di competenza per materia (art.3) e per territorio (art.4), tale disciplina è stata innovata al secondo comma, prevedendo che:

«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».

L'art.16 primo comma è stato poi modificato dal d.lgs. n. 149 del 10 ottobre 2022, essendosi introdotto il nuovo rito semplificato di cognizione previsto dall'art.21 del d.lgs. n.149/2022 che lo ha disciplinato mediante l'addenda al codice di rito degli artt. 281- decies, 281-undecies, 281-duodecies e 281-terdecies.

L'art.20 del d.lgs. 150/2011 *«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»*, prevede ai primi due commi:

«1. Le controversie previste dall'articolo 30, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono regolate dal rito semplificato di



cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo. 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 ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato».

Il comma 2 dell'art.20 è stato modificato dal Decreto «Minniti», in quanto il testo anteriore prevedeva la competenza in tali controversie (previste dall'art.30, comma 6, TUI) del «*tribunale in composizione monocratica del luogo in cui il ricorrente ha la residenza*».

Quindi il d.l. n. 13/2017 ha non soltanto individuato la competenza nel Tribunale ove ha sede la Sezione specializzata, ma ha anche modificato il criterio di competenza, da quello del luogo di residenza del ricorrente a quello del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.

-(E). In ultimo, vengono in rilievo, gli artt.3 e 4 del d.l. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017.

Con tale intervento, il legislatore, riconosciuta la natura specialistica e internazionale della materia dell'asilo, ha stabilito che essa debba essere affrontata da un giudice dotato di competenza professionale specifica e sono state istituite le Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europe, cui è stata attribuita un'ampia competenza per materia, da trattarsi secondo il rito camerale per i procedimenti di protezione internazionale avviati dopo il 17 agosto 2017 (art.21, comma primo, del d.l.).

Si sono di conseguenza dettati nuovi criteri di competenza territoriale. sono state apportate, in particolare, modifiche correlate al d.lgs. n. 150/2011, recante «*Disposizioni complementari al codice di procedura*



civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione», già sopra richiamato.

L'art.3 (competenza per materia delle sezioni specializzate), primo comma lett. a), recita: *«Le sezioni specializzate sono competenti: a) per 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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30».*

L'art.4, Competenza territoriale delle sezioni, al primo comma dispone: *«1. 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».*

6. Le pronunce giurisprudenziali.

Si deve ricordare anzitutto Cass. Sez.Un. n. 383/2005 che affermava il principio di diritto sul riparto di giurisdizione, secondo cui: *«A differenza del permesso di soggiorno disciplinato in generale dall'art. 5 del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che è connotato da ampi spazi di discrezionalità della P.A., cui si correlano posizioni di mero interesse legittimo tutelabili dinanzi al giudice amministrativo, il permesso di soggiorno per motivi familiari, contemplato dall'art. 30 dello stesso D.Lgs., è atto dovuto, in presenza delle specifiche situazioni tassativamente elencate, e, dunque, integra oggetto di diritti soggettivi, con conseguente devoluzione della relativa controversia al giudice ordinario, come del resto si ricava dal sesto comma del citato art. 30, il quale espressamente contempla la ricorribilità del diniego del permesso di soggiorno per motivi familiari davanti al (pretore, oggi al) tribunale ordinario del luogo di residenza (disposizione rimasta ferma anche dopo le innovazioni introdotte dall'art. 1 del decreto-legge 14*



settembre 2004, n. 241, ai sensi del Comma secondo-bis dello stesso art. 1, inserito dalla legge di conversione 12 novembre 2004, n. 271)».

In Cass. n. 209 del 2005 si è poi affermato che «*In tema di ricongiungimento familiare richiesto dallo straniero extracomunitario per i propri familiari, la circostanza che il visto di ingresso, che deve essere rilasciato dall'Autorità consolare una volta che la Questura, cui la domanda viene presentata, rilasci il nulla osta condizionato, ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, non si configuri come esercizio di proteste discrezionale, non essendo consentita una valutazione di opportunità del rilascio stesso, non incide sulla possibilità che, all'esito delle verifiche demandate a tale autorità, il visto venga negato, per difetto del requisito della "vivenza a carico". La natura non discrezionale del provvedimento di diniego può peraltro rilevare al fine di configurare la posizione soggettiva del richiedente in termini di diritto soggettivo, ma non anche ad escludere la legittimazione dell'Autorità consolare, e per essa del Ministero degli Affari Esteri, una volta che il diniego del visto venga impugnato dinnanzi al giudice ordinario, a resistere nel relativo procedimento camerale e a proporre eventualmente reclamo avverso il decreto che accolga il ricorso e imponga il rilascio del visto*» (nella specie, il decreto impugnato, cassato da questa Corte, aveva dichiarato inammissibile il reclamo proposto dal Ministero degli Affari esteri sulla base del rilievo che, essendo il rilascio del visto di ingresso un atto assolutamente vincolato e difettando quindi una potestà discrezionale dell'autorità consolare, non sussisteva neanche la legittimazione della medesima amministrazione a proporre reclamo avverso il provvedimento giurisdizionale che, riconosciuta la sussistenza dei requisiti già accertati dalla questura, aveva ordinato il rilascio del visto).



Cass. n. 10470 del 2023 ha chiarito: « *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 principio è stato espresso nell'interesse della legge, essendo il ricorso stato dichiarato inammissibile, nell'ambito di un regolamento di competenza, sollevato da cittadino straniero che aveva, con un ricorso ex art.700 c.p.c., chiesto al Tribunale di Catania la condanna, in via d'urgenza, del Ministero degli Affari Esteri – Ambasciata di Italia in Colombo (Sri Lanka), al rilascio del visto di ingresso in Italia per il figlio, Tribunale che si era dichiarato incompetente per territorio, rispetto alla Sezione Specializzata in materia di immigrazione del Tribunale di Roma, ai sensi dell'art.20, commi 1 e 2, del d.lgs. n.150/2011, nel testo vigente *ratione temporis*, come modificato dall'art.7, comma 1, lett. c) del d.l. n.13/2017, conv. in legge n.46/2017. Il ricorrente aveva promosso il ricorso dinanzi al suddetto Tribunale, ritenendo che il provvedimento impugnato fosse assimilabile al diniego di nulla osta al ricongiungimento familiare o al diniego di permesso di soggiorno per motivi familiari (essendo la procedura del rilascio del visto d'ingresso per il ricongiungimento familiare «*un procedimento complesso a fasi successive, di competenza di autorità diverse, ma destinata a concludersi (ove, positivamente) con il rilascio del permesso di soggiorno a favore del familiare ricongiunto da parte del Questore-*



ufficio immigrazione») e, nella specie, la Prefettura di Catania aveva concesso il nullaosta sulla scorta del quale egli aveva richiesto il rilascio del visto d'ingresso per il minore al Consolato italiano a Colombo; quindi, il ricorrente invocava comunque un criterio di competenza del Tribunale del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.

Questa Corte ha precisato che: a) l'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 è disciplinato dall'art.20 del d.lgs n.150/2011; b) l'art.20, comma 2, del d.lgs. n. 150/2011, nel testo applicabile *ratione temporis*, come innovato dall'art. 7, comma 1, lett. e), del d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 (per l'applicabilità di tale disposizione si veda l'art. 21, comma 1, del medesimo D.L. n. 13/2017), stabilisce che *«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 ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.»*; la precedente formulazione dell'art.20, comma 2, del d.lgs. n. 150/2011 stabiliva, invece, che *«2. È competente il tribunale in composizione monocratica del luogo in cui il ricorrente ha la residenza»*; c) il quadro normativo novellato nella materia ha quindi sostituito al precedente criterio di collegamento, al fine della individuazione del giudice competente, con il luogo di residenza del ricorrente, quello del luogo ove ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.

Si è ritenuto che per le fattispecie oggetto della disciplina dettata dalla nuova normativa non potesse pertanto applicarsi il principio, già affermato da questa Corte, secondo il quale *«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 (assimilabile al divieto di nulla osta al bricongiungimento familiare o al diniego di permesso di soggiorno per motivi familiari), deve essere proposta innanzi al tribunale del luogo in cui il richiedente ha la residenza» (Cass. n.23412/2019), incentrato sulla valorizzazione del carattere unitario del procedimento amministrativo per il rilascio del permesso di soggiorno per ricongiungimento per motivi familiari, nel quale si inserisce anche il conseguimento (o mancato conseguimento) del «visto» ad opera dell'autorità consolare, essendo divenuto decisivo, in forza del nuovo dettato normativo, il rinvio al luogo ove ha sede l'autorità che ha adottato lo specifico provvedimento impugnato.

Invece, il giudizio, oggetto della ordinanza n. 23412 del 2019, aveva ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento del 2015 con cui l'Ambasciata italiana (ad Islamabad) aveva negato alla figlia del ricorrente il visto d'ingresso in Italia richiesto ai fini del ricongiungimento familiare con il padre e il nulla osta al ricongiungimento familiare (a seguito del quale era stato emesso il diniego del visto da parte dell'Ambasciata) era stato chiesto alla Prefettura del luogo di residenza dell'istante; la domanda avverso il diniego del visto d'ingresso era stata proposta con ricorso del marzo 2017 ed era quindi assoggettata, ai sensi dell'art. 30, comma sesto, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 21, comma primo, del d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, alla disciplina dettata dallo art. 20, comma secondo, del d.lgs. n. 150 del 2011, nel testo anteriore alle modificazioni introdotte dall'art. 7 del d.l. n. 13 cit., il quale attribuiva la competenza al



«tribunale in composizione monocratica del luogo in cui il ricorrente ha la residenza».

In motivazione di Cass. n. 23412, si era evidenziato che: a) il diniego del visto d'ingresso è autonomamente impugnabile, ex art. 6-bis del d.P.R. n. 394 del 1999, indipendentemente dalla configurabilità del visto d'ingresso come atto presupposto del nulla osta al ricongiungimento familiare, dovendo escludersi qualsiasi rapporto di strumentalità tra il visto d'ingresso e il nulla osta; b) ordinariamente la relativa impugnazione è devoluta alla giurisdizione amministrativa, in considerazione dell'ampia e specifica discrezionalità di cui gode l'autorità amministrativa nel rilascio del visto (cfr. Cass., Sez. Un., 25/03/2005, n. 6426; 27/01/2004, n. 1417) ma ove 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 è qualificabile come diritto soggettivo, con la conseguente spettanza all'Autorità giudiziaria ordinaria della giurisdizione in ordine all'impugnazione del provvedimento di diniego (cfr. Cass., Sez. VI, 23/12/2011, n. 28775; Cass., Sez. I, 14/11/2008, n. 27224).

In ultimo, va ricordato che, in tema di protezione internazionale, questa Corte, con riguardo all'individuazione del giudice territorialmente competente per le impugnazioni dei provvedimenti adottati dall'Unità Dublino presso il Ministero dell'Interno, ha ribadito (Cass. 5097/2021), in linea con quanto già affermato in Cass. 31127/2019, che *«l'interpretazione costituzionalmente orientata del comma 3, coordinato con il comma 1, dell'art. 4 del d.l. n. 13 del 2007, conv. nella l. n. 46 del 2017, deve tener conto della posizione strutturalmente svantaggiata del cittadino straniero in relazione all'esercizio del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., nonché dell'obbligo, imposto dall'art. 13 CEDU e dall'art. 47 della Carta dei*



diritti fondamentali dell'U.E., di garantire un ricorso effettivo "ad ogni persona", sicché la competenza territoriale a decidere sull'impugnazione dei provvedimenti assunti dalla c.d. Unità di Dublino, si radica attraverso il collegamento con la struttura di accoglienza del ricorrente, secondo un criterio "di prossimità", nella sezione specializzata in materia di immigrazione del tribunale nella cui circoscrizione ha sede la struttura o il centro che ospita il ricorrente, anche nell'ipotesi in cui questi sia trattenuto in una struttura di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, senza che assuma rilevanza alcuna la qualificazione "ordinaria" ovvero "straordinaria" della medesima».

Si deve ricordare che, secondo l'art.4, comma 3, d.l.13/2017, conv. nella l. n. 46 del 2017, «Nel caso di ricorrenti presenti in una struttura di accoglienza governativa o in una struttura del sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, ovvero trattenuti in un centro di cui all'articolo 14 d.lgs 25 luglio 1998 n. 286, si applica il criterio previsto dal comma 1, avendo riguardo al luogo in cui la struttura o il centro ha sede».

Il ricorrente, proponendo regolamento di competenza, aveva contestato che il criterio di individuazione della competenza territoriale adottato dal Tribunale non si applicasse al ricorso avente ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'Unità Dublino ma solo a quelli relativi alle domande di protezione internazionale, in quanto il riconoscimento delle condizioni previste dalla legge per l'esercizio del diritto è, in tal caso, affidato alle Commissioni Territoriali, diffuse sul territorio. Solo in relazione a questa distribuzione geografica poteva trovare applicazione la norma processuale secondo la quale quando il cittadino straniero sia ospitato presso una struttura od un centro di



accoglienza, la competenza territoriale sia quella della circoscrizione della Commissione territoriale ove il centro o la struttura sono ubicati; nell'ipotesi invece dell'impugnazione del provvedimento adottato secondo il Reg.Dublino, l'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato era, all'epoca, unica con sede a Roma; solo con il d.l. n. 113 del 2018, *ratione temporis* non applicabile, il legislatore ha previsto un'articolazione territoriale delle cd. «Unità Dublino».

Questa Corte, già nel 2019, ha ritenuto che, in funzione dell'attuazione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., «*la posizione strutturalmente svantaggiata del cittadino straniero in relazione all'esercizio del diritto di difesa induce a ritenere preferibile ai fini del radicamento della competenza territoriale, il collegamento territoriale con la struttura di accoglienza del ricorrente, fissandolo nella sede della sezione specializzata in materia d'immigrazione del Tribunale più prossima ad essa, da individuarsi in quella nella cui circoscrizione ha sede la struttura od il centro ove il cittadino straniero sia ospitato*».

Sempre in tema di protezione internazionale, si era affermato (Cass. 26406/2017) che, in forza dell'art.19, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, come modificato dall'art. 27 del d.lgs n. 142 del 2015, applicabile "*ratione temporis*", giudice competente a decidere sulla domanda avverso il diniego di protezione internazionale pronunciato dalla Commissione territoriale era il tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto della corte di appello in cui è situato il centro di identificazione od accoglienza o la struttura governativa o la struttura del sistema di protezione nel quale il richiedente si trovava alla data di deposito del ricorso.

-7. La soluzione del quesito pregiudiziale.

La tutela giurisdizionale avverso il diniego del visto di ingresso per motivi di unità familiare, come disciplinata dall'art. 20 del d.lgs.



150/2011 - 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»*, così come modificato dall'art. dall'art. 7, comma 1, lett. e), D.L. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 aprile 2017, n. 46 -, in combinato disposto con l'art.30, comma 6, del d.lgs. 286/1998, T.U.I., (che recita: *«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»*), prevede la competenza, a conoscere i ricorsi proposti ai sensi dell'art. 30 d.lgs 286/1998, sul ricongiungimento familiare, del tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.

Invero, il comma 2 dell'art.20 d.lgs. 150/2011 è stato modificato dal Decreto *«Minniti»* n. 13/2017, in quanto il testo anteriore prevedeva la competenza in tali controversie (previste dall'art.30, comma 6, TUI) del *«tribunale in composizione monocratica del luogo in cui il ricorrente ha la residenza»*.

L'art. 28 (Titolo IV, Del Diritto all'Unità familiare), al comma 2, prescrive che *«Ai familiari stranieri di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione Europea continuano ad applicarsi le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n. 1656, fatte salve quelle più favorevoli della presente legge o del regolamento di attuazione»*.



Il rinvio, stante l'abrogazione con il D.Lgs. 30/2007, Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, del D.P.R. n. 1656 del 1965, deve intendersi al d.lgs. 30/2007, che ha sostituito il testo normativo del 1965.

E si deve ribadire (Cass. n. 25661/2010) che *«Il diritto all'ingresso e al soggiorno per ricongiungimento familiare del cittadino extracomunitario con cittadino italiano è regolato esclusivamente dalla disciplina normativa di derivazione comunitaria, introdotta dal d.lgs 6 febbraio 2007, n. 30, che ha recepito la Direttiva 2004/38/CE»*.

In proposito, va rimarcato che l'assunto della ricorrente in ordine alla abrogazione del visto «D» e della sostituzione con il visto «C» è frutto di una errata e parziale lettura della normativa dettata dal d.lgs. 30/2007.

Invero, la nota del Ministero degli Affari Esteri del 6 agosto 2013, emessa in applicazione del d.lgs. 30/2007, a seguito delle modifiche apportate dal d.l. 89/2011, conv. con modifiche dalla legge 129/2011, ha riguardato la rimozione del visto tipo «D» e la previsione del rilascio del visto tipo «C» quale condizione per l'ingresso e il soggiorno in Italia dei familiari extracomunitari dei cittadini, provenienti dai Paesi extra UE *«soggetti a visto»*, ai sensi del Regolamento CE 539/2001, che ha adottato, all'allegato 1, l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne (tra i quali rientra la Nigeria) solo nel caso in cui detti familiari rientrino nella definizione di cui all'art.2, comma 1, lett. b del d.lgs. 30/2007, vale a dire *«1) il coniuge; 2) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel*



rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante; 3) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b); 4) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b),» laddove, nel caso in esame la domanda ha riguardato una discendente di età molto più elevata e ciò rende palese il carattere inappropriato e non pertinente dell'argomento.

E il considerando 5 del Reg. CE 539/2001 cit. chiariva: *«Nel compilare gli elenchi dei paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto e di quelli i cui cittadini ne sono esenti, occorre procedere ponderando, caso per caso, i vari criteri attinenti in particolare all'immigrazione clandestina, all'ordine pubblico e alla sicurezza, alle relazioni esterne dell'Unione europea con i paesi terzi, pur tenendo conto anche delle implicazioni di coerenza regionale e di reciprocità».*

Ora, l'art. 8 del d.lgs. n. 30/2007, 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, si riferisce, per l'appunto, ai procedimenti con cui si impugna il provvedimento di rifiuto e revoca del diritto di cui agli artt. 6 e 7 del d.lgs., nei confronti dello stesso cittadino ovvero del familiare che al predetto vuole ricongiungersi e, quanto alla individuazione dell'Autorità giudiziaria competente, richiama espressamente il disposto dell'art. 16 del d.lgs. n. 150/2011, secondo cui la competenza spetta al tribunale della sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE *«del luogo in cui il ricorrente ha la dimora».*

Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 13 del 2017 (conv. in l. n. 46 del 2017), istitutivo delle sezioni di Tribunale specializzate in materia di immigrazione, l'art. 4 di tale normativa ha testualmente



disposto che le controversie e i procedimenti di cui all'articolo 3, comma 1 (che, alla lett.a), ricomprende proprio «*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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30*», quelle quindi per le quali, sino all'entrata in vigore del d.l. 13/2017, avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 16 del d.lgs. 150/2011) sono assegnati alle sezioni specializzate di cui all'articolo 1 ed è competente territorialmente «*la sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato*».

La prima parte dell'art.3, primo comma, lett.a), d.l. n.13/2017, conv. in l.n. 46/2017, concernendo espressamente «*le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale*» riguarda soltanto i cittadini degli «*altri*» Stati membri dell'Unione europea (che non soggiornano, di regola, nel nostro Stato), mentre la seconda parte, relativa ai «*loro familiari*» deve essere intesa come relativa a tutti i familiari «*dei cittadini dell'Unione Europea*», sia italiani sia di altri Stati UE, non sussistendo ragioni per un trattamento differenziato tra familiari di un cittadino italiano e familiari di un cittadino degli «*altri*» Stati UE, in rapporto alle controversie descritte dall'art.8 del d.lgs. 30/2007, anche alla luce dell'art.23 del d.lgs. 30/2007 «*Applicabilità ai soggetti non aventi la cittadinanza italiana che siano familiari di cittadini italiani*».

Quindi, quanto al familiare e alle controversie inerenti il soggiorno di cui all'art.8 d.lgs. 30/2007, il riferimento di cui all'art.3 comma 1 lett.a) deve intendersi onnicomprensivo e riguardante il familiare del cittadino dell'Unione europea, anche italiano.



Vero che il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46, ha modificato anche l'art.16 del d.lgs. 150/2011, al secondo comma, prevedendo che *«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»*. Si è quindi intervenuti solo sull'Ufficio giudiziario (le Sezioni specializzate in luogo del Tribunale ordinario) ma non sul criterio di collegamento ai fini della competenza.

Tuttavia, non si può neppure parlare di un difetto di coordinamento, in quanto occorre considerare che il Decreto *«Minniti»*, d.l. n. 13/2017, ha introdotto nuove regole processuali, istituendo un nuovo giudice (le Sezioni Specializzate) e dettando nuove regole di competenza, per materia e territorio, che operano, in forza della norma transitoria specifica, soltanto per i procedimenti giudiziari avviati dopo il 17 agosto 2017 (art.21, comma primo, del d.l.), mentre, come espressamente previsto, *«Alle cause e ai procedimenti giudiziari introdotti anteriormente alla scadenza del termine di cui al periodo precedente si continuano ad applicare le disposizioni vigenti prima dell'entrata in vigore del presente decreto.»* .

Si deve pertanto dare prevalenza, nei procedimenti, quale il presente, avviati dopo il 17 agosto 2017, al criterio specifico di competenza individuato dall'art.4 del d.l. 13/2017, convertito con modifiche in legge n. 46 del 2017, avendo lo stesso legislatore del 2017 fatto specifica menzione dei procedimenti disciplinati dall'art.8 d.lgs. 30/2007 e dovendo quanto ai familiari intendersi la disposizione come riferita ai familiari di cittadini UE, anche italiani.

Né può invocarsi, al fine di escluderne l'operatività, proprio l'art. 23 dello stesso d.lgs. n.30 del 2007, che, nei confronti dei familiari di



cittadini italiani, pur se non aventi la cittadinanza italiana, prevede l'applicazione «*se più favorevoli*» delle norme dello stesso decreto legislativo, in quanto, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 13/2017 (per i procedimenti instaurati dopo il 180° giorno dall'entrata in vigore del decreto), il richiamo all'art. 16 d.lgs. n. 150/2011 attuato dall'art. 8, non risulta più operante, e dunque non può essere considerata norma più favorevole, la cui opzione è sarebbe consentita ai soli familiari di cittadini italiani.

Va quindi privilegiata l'interpretazione che indica come competente, per l'impugnazione del diniego di visto d'ingresso allo straniero, collegata al ricongiungimento familiare, sia a cittadino italiano, ex art.8 d.lgs. n. 30 del 2007, sia a cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia, ex art.30, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, del Tribunale, sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato e dunque, nel primo caso, oggetto del rinvio pregiudiziale, del Tribunale di Roma ove ha sede il Ministero degli Affari Esteri di cui gli uffici consolari competenti alla emissione dei visti di ingresso sono articolazione periferica.

Né vi è ragione di operare, nella specie, un'interpretazione costituzionalmente orientata in quanto non si discute della tutela di una «*posizione strutturalmente svantaggiata del cittadino straniero*», vertendo la controversia sul diritto di ingresso e soggiorno di familiare di un cittadino della UE.

Vengono quindi enunciati i seguenti principi di diritto, ai sensi dell'art.363 bis c.p.c.:

-« *In tema di diritto di ingresso e soggiorno di cittadino extra Unione Europea, familiare di cittadino della Unione Europea (nella fattispecie,*



italiano), la controversia avente ad oggetto l'impugnazione del diniego del visto di ingresso del cittadino extra UE, familiare di cittadino UE, emesso dall'autorità consolare all'estero, e l'affermazione del diritto di soggiorno, ai sensi dell'art.8 del d.lgs. n. 30 del 6 febbraio 2007 - e non dell'art.30, comma 6, d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998 - è di competenza territoriale della Sezione specializzata, in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento, ai sensi dell'art.4 del D.L. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46, in combinato disposto con l'art.28, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998»;

- «A seguito dell'entrata in vigore del D.L. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46, che ha istituito le Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE e ha dettato le nuove regole processuali in tema di competenza per materia e per territorio, le cause ed i procedimenti giudiziari, sorti secondo l'art. 21 (rubricato «Disposizioni transitorie») dopo il centottantesimo giorno dalla entrata in vigore del decreto (e quindi dal 17 agosto 2017), di cui all'art.8 del d.lgs. n. 30 del 6 febbraio 2007, riguardanti il riconoscimento del diritto a un titolo di soggiorno fondato su motivi familiari, sono attribuite alle Sezioni specializzate nella materia istituite presso il Tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento e quindi presso il Tribunale di Roma, ove ha sede il Ministero degli Affari Esteri di cui gli uffici consolari competenti alla emissione dei visti di ingresso sono articolazione periferica ».



È disposta la restituzione degli atti al Tribunale di Bologna Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese sostenute nel procedimento di rinvio pregiudiziale, non sussistendo in relazione ad esso una soccombenza riferibile alla iniziativa delle parti.

Va disposta, infine, per l'ipotesi di diffusione del presente provvedimento, l'omissione delle generalità e degli altri dati identificativi a norma dell'art. 52 del d.lgs. n. 196/2003.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando sul rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ., con decreto di sospensione n. cronol. 843 e contestuale ordinanza, pubblicati il 22/1/2024, enuncia i seguenti principi di diritto:

-« In tema di diritto di ingresso e soggiorno di cittadino extra Unione Europea, familiare di cittadino della Unione Europea (nella fattispecie, italiano), la controversia avente ad oggetto l'impugnazione del diniego del visto di ingresso del cittadino extra UE, familiare di cittadino UE, emesso dall'autorità consolare all'estero, e l'affermazione del diritto di soggiorno, ai sensi dell'art.8 del d.lgs. n. 30 del 6 febbraio 2007 - e non dell'art.30, comma 6, d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998 -, è di competenza territoriale della Sezione specializzata, in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento, ai sensi dell'art.4 del D.L. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46, in



combinato disposto con l'art.28, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998»;

- «A seguito dell'entrata in vigore del D.L. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46, che ha istituito le Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE e ha dettato le nuove regole processuali in tema di competenza per materia e per territorio, le cause ed i procedimenti giudiziari, sorti secondo l'art. 21 (rubricato «Disposizioni transitorie») dopo il centottantesimo giorno dalla entrata in vigore del decreto (e quindi dal 17 agosto 2017), di cui all'art.8 del d.lgs. n. 30 del 6 febbraio 2007, riguardanti il riconoscimento del diritto a un titolo di soggiorno fondato su motivi familiari, sono attribuite alle Sezioni specializzate nella materia istituite presso il Tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento e quindi presso il Tribunale di Roma, ove ha sede il Ministero degli Affari Esteri di cui gli uffici consolari competenti alla emissione dei visti di ingresso sono articolazione periferica ».

Dispone la restituzione degli atti al Tribunale di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE.

Dispone, altresì, per l'ipotesi di diffusione del presente provvedimento, l'omissione delle generalità e degli altri dati identificativi a norma dell'art. 52 del d.lgs. n. 196/2003.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima sezione civile della Corte Suprema di cassazione, il 27 giugno 2024.

La Consigliera estensore

Giulia Iofrida

La Presidente

Laura Tricomi

