

# Rassegna di giurisprudenza

## Allontanamento

3.

Corte di giustizia dell'Unione europea  
11.6.2015, causa Z. Zh. e I. O., C-554/13

**direttiva rimpatri - obbligo di concedere termine per la partenza volontaria - deroghe - soggetto pericoloso per l'ordine pubblico - nozione - libertà degli Stati membri nella determinazione del pericolo in senso restrittivo trattandosi di deroga ad un obbligo posto a tutela di diritti fondamentali - necessità di valutazione caso per caso - insufficienza di sospetti o condanne per sé sole - gravità - natura del fatto e tempo trascorso: rilevanza - obbligo di verifica della compatibilità della mancata concessione del termine con il rispetto dei diritti fondamentali**

*direttiva 2008/115/CE art. 7, §4*

Nella causa C-554/13, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Raad van State (Paesi Bassi), con decisione del 23.10.2013, pervenuta in Cancelleria il 28.10.2013, nei procedimenti Z. Zh. contro Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie e Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie contro I. O.,

La Corte (Terza Sezione), [...] ha pronunciato la seguente

### sentenza

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16.12.2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348, p. 98).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di due controversie, l'una fra il sig. Zh., cittadino di un Paese terzo, e il Minister voor Immigratie en Asiel (Ministro competente per l'immigrazione e l'asilo), a cui è succeduto lo Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie (segretario di Stato per la sicurezza e la giustizia) (in prosieguo, congiuntamente: lo «Staatssecretaris»), l'altra fra lo Staatssecretaris e il sig. O., cittadino di un Paese terzo, relativamente alle decisioni con cui si rifiutava di concedere ai suddetti cittadini un periodo per la partenza volontaria e si ingiungeva loro di lasciare senza indugio il territorio dell'Unione europea.

*Diritto, immigrazione e cittadinanza XVII, 2-2015*

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3. I considerando 2, 6, 10, 11 e 24 della direttiva 2008/115 sono così redatti:

*(omissis)*

4. L'art. 1 della direttiva 2008/115, intitolato «Oggetto», prevede quanto segue:

*(omissis)*

Il diritto olandese

*(omissis)*

I fatti relativi al sig. Zh.

18. Il sig. Zh., cittadino di un Paese terzo, è stato fermato l'8 giugno 2011 all'aeroporto di Schiphol (Paesi Bassi), mentre era in transito verso il Canada, poiché viaggiava con un documento di viaggio falso. Con sentenza del Politierechter te Haarlem (giudice monocratico con competenza penale circoscritta di Haarlem) del 21 giugno 2011 egli è stato condannato, in base all'art. 231, paragrafo 2, del codice penale olandese (Wetboek van Strafrecht), ad una pena detentiva di due mesi per il possesso di un documento di viaggio che sapeva essere stato falsificato. Con decisione del 4 agosto 2011 lo Staatssecretaris ha ingiunto al sig. Zh. di lasciare immediatamente il territorio dell'Unione europea. Dopo aver scontato detta pena detentiva, il 5 agosto 2011, il sig. Zh., ai sensi dell'art. 59, paragrafo 1, parte iniziale e lett. a), della legge sugli stranieri, è stato posto in stato di trattenimento ai fini dell'allontanamento.

19. Con decisione del 2 settembre 2011 lo Staatsecretaris ha respinto l'opposizione presentata dal sig. Zh. avverso la decisione di rimpatrio del 4 agosto 2011, basandosi sulla circostanza che il reato da lui commesso imponeva di non concedergli alcun periodo per la partenza volontaria. Con sentenza dell'8 novembre 2011 il Rechtbank 's-Gravenhage (Tribunale distrettuale dell'Aja) ha dichiarato infondato il ricorso proposto dall'interessato contro la citata decisione.

20. A parere del Rechtbank 's-Gravenhage, considerando che il sig. Zh. soggiornava in modo irregolare nel territorio uno Stato membro, che non aveva legami con cittadini dell'Unione e che inoltre era stato condannato ad una pena detentiva di due mesi per il possesso di un documento di viaggio che sapeva essere stato falsificato, lo Staatssecretaris aveva potuto legittimamente considerare che l'interessato costituiva un pericolo per l'ordine pubblico ai sensi dell'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115. Il Rechtbank 's-Gravenhage, pur facendo presente che tale constatazione non era idonea ad esimere lo Staatssecretaris dall'obbligo di illustrare i motivi per cui al sig. Zh. non era stato concesso un periodo per la partenza volontaria, ha nondimeno ritenuto che le circostanze addotte da quest'ultimo non giustificavano che lo Staatssecretaris si discostasse dal principio per il quale non viene concesso un periodo per la partenza volontaria se sussiste un pericolo per l'ordine pubblico.

*(omissis)*

I fatti relativi al sig. O.

23. Il sig. O., cittadino di un Paese terzo, è entrato nei Paesi Bassi con un visto per soggiorno breve della durata di 21 giorni. Il 23 novembre 2011 il sig. O è stato fermato in forza degli artt. 300, paragrafo 1, e 304, paragrafo 1, del codice penale olandese, sospettato di maltrattamenti in famiglia nei confronti di una donna. Con decisione del 24 novembre 2011 lo Staatssecretaris ha ingiunto al sig. O. di lasciare immediatamente il territorio dell'Unione. Il medesimo giorno l'interessato è stato posto in stato di trattenimento.

(*omissis*)

Le questioni pregiudiziali

28. Il giudice del rinvio ha riunito i procedimenti relativi ai sigg. Zh. e O. nell'udienza tenutasi dinanzi al suddetto giudice il 10 luglio 2013.

(*omissis*)

39. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, debba essere interpretato nel senso che osta ad una prassi nazionale secondo cui si ritiene che il cittadino di un Paese terzo che soggiorni in modo irregolare nel territorio di uno Stato membro costituisca un pericolo per l'ordine pubblico ai sensi della menzionata disposizione soltanto perché sospettato di avere commesso un fatto punibile come delitto in diritto nazionale o per aver subito una condanna penale. Il giudice in parola chiede inoltre, nel caso in cui si considerasse necessaria una condanna penale, se la stessa debba essere divenuta definitiva.

40. Nel caso di specie, dalle informazioni fornite dal governo dei Paesi Bassi in udienza risulta che, alla data dei fatti di cui ai procedimenti principali, la prassi dello Staatssecretaris consisteva nel seguire la linea di condotta ormai sostanzialmente espressa nella circolare sugli stranieri, la quale prevede, come emerge dal punto 17 della presente sentenza, che qualunque sospetto confermato dal capo della polizia o qualunque condanna relativa ad un fatto punibile come delitto in diritto nazionale sono considerati come un pericolo per l'ordine pubblico.

41. È d'uopo, innanzitutto, porre in rilievo che la nozione di «pericolo per l'ordine pubblico» non compare fra quelle definite all'art. 3 della direttiva 2008/115, e nemmeno è definita da altre disposizioni della medesima direttiva.

42. Per giurisprudenza costante, la determinazione del significato e della portata dei termini per i quali il diritto dell'Unione non fornisce alcuna definizione va operata conformemente al loro senso abituale nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto in cui essi sono utilizzati e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essi fanno parte. Qualora tali termini ricorrano nell'ambito di una disposizione che costituisce una deroga ad un principio, essi devono essere letti in modo che tale disposizione possa essere interpretata restrittivamente. Inoltre, il preambolo di un atto dell'Unione è idoneo a precisare il contenuto dello stesso (v., in tal senso, sentenza Wallentin-Hermann, C-549/07, EU:C:2008:771, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).

43. Si deve pertanto rilevare in primis che, al capo II, intitolato «Fine del soggiorno irregolare», la direttiva 2008/115 fissa le condizioni in cui il soggiorno irregolare dei cittadini di Paesi terzi che si trovano nel territorio di uno Stato membro giunge al termine. Le disposizioni relative alla partenza volontaria di tali cittadini, enunciate all'art. 7 della menzionata direttiva, seguono direttamente quelle relative alla decisione di rimpatrio, esposte all'art. 6.

44. Come discende dal considerando 10 della direttiva 2008/115, va accordata priorità, salvo eccezioni, all'esecuzione volontaria dell'obbligo derivante dalla decisione di rimpatrio, ove l'art. 7, paragrafo, 1, della direttiva in parola, dispone che detta decisione fissa per la partenza volontaria un periodo congruo di durata compresa tra sette e trenta giorni (v. sentenza El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punto 36).

45. In base all'art. 7, paragrafo 2, della direttiva 2008/115, gli Stati membri prorogano, ove necessario, il periodo per la partenza volontaria per un periodo congruo, tenendo conto delle circostanze specifiche del caso individuale, quali la durata del soggiorno, l'esistenza di bambini che frequentano la scuola e l'esistenza di altri legami familiari e sociali.

46. L'art. 7, paragrafo 4, della menzionata direttiva, prevede che solo in circostanze particolari, quali la sussistenza di un pericolo per l'ordine pubblico, gli Stati membri possono concedere un termine per la partenza volontaria inferiore a sette giorni o addirittura non accordare alcun termine (v., in tal senso, sentenza El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punto 37). Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, per potersi avvalere della deroga prevista nella citata disposizione stante la sussistenza di un pericolo per l'ordine pubblico, uno Stato membro deve essere in grado di dimostrare che la persona interessata costituisce effettivamente un siffatto pericolo.

47. Inoltre, prevedendo che gli Stati membri sono, in linea di principio, tenuti a concedere un periodo per la partenza volontaria ai cittadini di paesi terzi in situazione di soggiorno irregolare, l'art. 7 della direttiva 2008/115 si propone, segnatamente, di garantire il rispetto dei diritti fondamentali di tali cittadini al momento dell'attuazione di una decisione di rimpatrio adottata a titolo dell'art. 6 della direttiva in parola. Difatti, a norma dell'art. 79, paragrafo 2, TFUE, l'obiettivo perseguito da tale direttiva, come discende dai considerando 2 e 11 della medesima, è l'istituzione di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme e garanzie giuridiche comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità (v. sentenza Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punto 38).

48. Ne risulta che, se è vero che gli Stati membri restano sostanzialmente liberi di determinare le esigenze di ordine pubblico, conformemente alle loro esigenze nazionali - che possono variare da uno Stato membro all'altro e da un'epoca all'altra -, resta il fatto che, nel contesto dell'Unione, specie laddove autorizzino una deroga a un obbligo concepito allo scopo di garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini di Paesi terzi al momento del loro allontanamento dall'Unione, tali esigen-

ze devono essere intese in senso restrittivo, di guisa che la loro portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione (v., per analogia, sentenza Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

49. Infine, in base al considerando 6 della direttiva 2008/115, è opportuno che gli Stati membri provvedano a porre fine al soggiorno irregolare dei cittadini di Paesi terzi secondo una procedura equa e trasparente. Detto considerando indica del pari che, in conformità dei principi generali del diritto dell'Unione, le decisioni ai sensi della direttiva in parola dovrebbero essere adottate caso per caso e tenendo conto di criteri obiettivi, non limitandosi, quindi, a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare (v. sentenza Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punto 40). In particolare, come già dichiarato dalla Corte, il rispetto del principio di proporzionalità deve essere garantito nel corso di tutte le fasi della procedura di rimpatrio stabilita dalla succitata direttiva, compresa la fase relativa alla decisione di rimpatrio, nel cui contesto lo Stato membro interessato deve pronunciarsi sulla concessione di un periodo per la partenza volontaria a titolo dell'art. 7 della stessa direttiva (v., in tal senso, sentenza El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:68, punto 41).

50. Di conseguenza, occorre considerare che uno Stato membro è tenuto a valutare la nozione di «pericolo per l'ordine pubblico», ai sensi dell'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, caso per caso, al fine di verificare se il comportamento personale del cittadino di un Paese terzo interessato costituisca un pericolo reale e attuale per l'ordine pubblico. Lo Stato membro che, per la constatazione di un siffatto pericolo, si basi su una prassi generale o su una qualsiasi presunzione senza che venga tenuto debitamente conto del comportamento personale del cittadino e del pericolo che tale comportamento rappresenta per l'ordine pubblico, trascura l'esigenza di un esame individuale del caso in discussione e contravviene al principio di proporzionalità. Ne risulta che la circostanza che un cittadino di un Paese terzo sia sospettato di aver commesso un fatto punibile come delitto nel diritto nazionale o abbia subito una condanna penale per un fatto del genere non può, di per sé, giustificare che detto cittadino sia considerato un pericolo per l'ordine pubblico ai sensi dell'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115.

51. È d'uopo, tuttavia, precisare che uno Stato membro può constatare la sussistenza di un pericolo per l'ordine pubblico in presenza di una condanna penale, anche quando la medesima non sia divenuta definitiva, allorché tale condanna, unitamente ad altre circostanze relative alla situazione della persona interessata, giustifichi una siffatta constatazione. La circostanza che una condanna penale non abbia acquisito carattere definitivo non osta quindi a che uno Stato membro possa avvalersi della deroga prevista all'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115. Difatti, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 65 delle sue conclusioni, per un requisito del genere non si trova riscontro alcuno nella formulazione letterale della succitata direttiva, ed esso sarebbe contrario allo scopo perseguito dall'art. 7 di

quest'ultima, consistente nello stabilire uno specifico limite di tempo per la partenza volontaria, giacché il termine previsto a tal fine rischierebbe di essere superato in numerosi casi a causa della durata dei procedimenti giudiziari nazionali.

52. Inoltre, il semplice sospetto che un cittadino di un Paese terzo abbia commesso un fatto punibile come delitto in diritto nazionale può, unitamente ad altri elementi relativi al caso particolare, fondare una constatazione di pericolo per l'ordine pubblico ai sensi dell'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, poiché, come discende dal punto 48 della presente sentenza, gli Stati membri restano sostanzialmente liberi di determinare le esigenze della nozione di ordine pubblico, conformemente alle loro necessità nazionali, e in quanto né l'art. 7 della menzionata direttiva né altre disposizioni della stessa consentono di considerare che una condanna penale sia necessaria a tale riguardo.

53. Di conseguenza, nella fattispecie, spetta al giudice del rinvio verificare se, come sembra emergere dal fascicolo di cui dispone la Corte, le valutazioni dello Staatssecretaris nei casi dei sigg. Zh. e O., secondo cui ognuno di questi ultimi rappresentava un pericolo per l'ordine pubblico dei Paesi Bassi, erano basate, nel caso del sig. Zh., unicamente sul motivo che egli era stato condannato per aver commesso un fatto punibile come delitto in diritto olandese e, nel caso del sig. O., unicamente sul motivo che questi era sospettato di avere commesso un fatto del genere.

54. Alla luce delle suesposte considerazioni si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 deve essere interpretato nel senso che osta ad una prassi nazionale secondo cui si ritiene che il cittadino di un Paese terzo che soggiorni in modo irregolare nel territorio di uno Stato membro costituisca un pericolo per l'ordine pubblico ai sensi della menzionata disposizione soltanto perché sospettato di avere commesso un fatto punibile come delitto in diritto nazionale o per aver subito una condanna penale per un fatto del genere.

#### Sulla seconda questione

55. Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 debba essere interpretato nel senso che, nel caso di un cittadino di un paese terzo in situazione di soggiorno irregolare nel territorio di uno Stato membro che sia sospettato di aver commesso un fatto punibile come delitto in diritto nazionale o abbia subito una condanna penale per un fatto del genere, altri elementi, quali la gravità e la natura del fatto in parola, il tempo trascorso dalla sua commissione, nonché la circostanza che detto cittadino fosse in procinto di lasciare il territorio dello Stato membro di cui trattasi quando è stato fermato dalle autorità nazionali, possano essere rilevanti nel valutare se siffatto cittadino costituisca un pericolo per l'ordine pubblico ai sensi della menzionata disposizione.

56. Occorre innanzitutto porre in evidenza che gli elementi rilevanti al fine di determinare la sussistenza di un pericolo per l'ordine pubblico ai sensi dell'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 non sono sostanzialmente i medesimi elementi rilevanti per valutare la sussistenza di un rischio di fuga ai sensi della citata disposizione, in quanto la nozione «rischio di fuga» è distinta da quella di «pericolo per

l'ordine pubblico» (sulla nozione di «rischio di fuga» ai sensi della menzionata disposizione, v., in particolare, sentenza Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punti da 65 a 74).

57. Inoltre, come risulta dal punto 50 della presente sentenza, in sede di valutazione della nozione di «pericolo per l'ordine pubblico» ai sensi dell'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, è d'uopo procedere ad una valutazione caso per caso per verificare se il comportamento personale del cittadino interessato costituisca un pericolo reale e attuale per l'ordine pubblico dello Stato membro di cui trattasi.

58. Sebbene sia vero che l'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 non è formulato in modo identico in tutte le versioni linguistiche, poiché alcune utilizzano il termine «pericolo», mentre altre impiegano il termine «rischio», occorre, in ogni caso, tenuto conto del senso abituale dei termini «pericolo» e «rischio» nel linguaggio corrente, e alla luce del contesto in cui essi sono utilizzati e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essi fanno parte, quali menzionati ai punti da 43 a 49 della presente sentenza, intendere siffatti termini nel senso di minaccia.

59. Peraltro, una valutazione specifica sotto il profilo degli interessi inerenti alla tutela dell'ordine pubblico ai sensi dell'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 non coincide necessariamente con le valutazioni che stanno alla base di una condanna penale (v., per analogia, sentenza Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punto 27).

60. In siffatto contesto si deve considerare che la nozione di «pericolo per l'ordine pubblico», quale prevista all'art. 7, paragrafo 4, della menzionata direttiva, presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società (v., per analogia, sentenza Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

61. Ne consegue che, nell'ambito di una valutazione della nozione di cui trattasi, è rilevante qualsiasi elemento di fatto o di diritto relativo alla situazione del cittadino interessato di un Paese terzo idoneo a chiarire se il comportamento personale del medesimo costituisca siffatta minaccia.

62. Di conseguenza, nel caso di un cittadino che è sospettato di aver commesso un fatto punibile come delitto in diritto nazionale o ha subito una condanna penale per un fatto del genere, rientrano nel novero degli elementi rilevanti al riguardo la gravità e la natura del fatto in parola e il tempo trascorso dalla sua commissione.

63. Peraltro, nella fattispecie, dal fascicolo trasmesso alla Corte risulta che il sig. Zh., quando è stato fermato dalle autorità olandesi, era in transito verso il Canada. La circostanza che fosse in procinto di lasciare il territorio del Regno dei Paesi Bassi quando è stato fermato può essere rilevante al fine di determinare se questi, nel momento in cui la decisione di rimpatrio è stata adottata nei suoi confronti, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico dello Stato membro in parola, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. A tale riguardo, incombe a quest'ultimo la valutazione di ogni elemento fattuale e, in particolare, la valutazio-

ne del peso da attribuire alla menzionata circostanza nel contesto della controversia dinanzi ad esso pendente.

64. Nel caso del sig. O., dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che lo Staatssecretaris non disponeva di alcun documento che suffragasse i maltrattamenti contestati all'interessato. Siffatta circostanza è rilevante al fine di valutare se l'interessato costituisca un pericolo per l'ordine pubblico ai sensi dell'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, giacché detta circostanza attiene alla fondatezza del sospetto relativo al fatto contestato al sig. O. e in quanto essa, di conseguenza, è idonea a chiarire se il suo comportamento personale costituisca un pericolo per l'ordine pubblico dei Paesi Bassi nel momento in cui la decisione di rimpatrio è stata adottata nei suoi confronti.

65. Alla luce delle suesposte considerazioni si deve rispondere alla seconda questione dichiarando l'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, deve essere interpretato nel senso che, nel caso di un cittadino di un Paese terzo in situazione di soggiorno irregolare nel territorio di uno Stato membro che sia sospettato di aver commesso un fatto punibile come delitto in diritto nazionale o che abbia subito una condanna penale per un fatto del genere, altri elementi, quali la gravità e la natura del fatto, il tempo trascorso dalla sua commissione, nonché la circostanza che detto cittadino fosse in procinto di lasciare il territorio dello Stato membro di cui trattasi quando è stato fermato dalle autorità nazionali, possono essere rilevanti nel valutare se tale cittadino costituisca un pericolo per l'ordine pubblico ai sensi della menzionata disposizione. Nell'ambito di siffatta valutazione è del pari rilevante, eventualmente, qualsiasi elemento attinente alla fondatezza del sospetto del delitto contestato al cittadino interessato di un Paese terzo.

#### Sulla terza questione

66. Con la terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 debba essere interpretato nel senso che il ricorso alla possibilità, offerta dalla disposizione in parola, di astenersi dal concedere un periodo per la partenza volontaria quando il cittadino di un Paese terzo costituisce un pericolo per l'ordine pubblico richieda un nuovo esame degli elementi che sono già stati esaminati per constatare la sussistenza di siffatto pericolo.

67. Nella fattispecie il governo dei Paesi Bassi spiega che, in pratica, la constatazione di un pericolo per l'ordine pubblico costituisce, come regola generale, un motivo per le autorità nazionali competenti per non concedere al cittadino interessato un periodo per la partenza volontaria, ma che le menzionate autorità possono discostarsi da tale regola qualora le circostanze particolari del caso lo giustifichino, situazione in cui è allora concesso un termine di 28 giorni.

68. Occorre, innanzitutto, far notare che l'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 prevede che gli Stati membri «possono astenersi dal concedere un periodo per la partenza volontaria o concederne uno inferiore a sette giorni», senza tuttavia precisare in che modo detta scelta debba essere effettuata.



69. Inoltre, come già dichiarato dalla Corte, dal diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di una decisione di rimpatrio discende l'obbligo per le autorità nazionali competenti di consentire all'interessato di esprimere il proprio punto di vista circa le modalità del suo rimpatrio, ossia il termine per la partenza e il carattere volontario o coercitivo del rimpatrio (v. sentenza Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punto 51). Peraltro, come risulta dai considerando 2, 6, 11 e 24 della direttiva 2008/115, nonché dall'art. 5 della stessa, in conformità dei principi generali di diritto dell'Unione, incluso il principio di proporzionalità, le decisioni ai sensi della menzionata direttiva devono essere adottate caso per caso e tenendo debitamente conto dei diritti fondamentali della persona interessata.

70. Da quanto precede risulta che uno Stato membro non può astenersi in modo automatico, per via normativa o nella prassi, dal concedere un periodo per la partenza volontaria nel caso in cui la persona interessata costituisca un pericolo per l'ordine pubblico. Il corretto esercizio della possibilità a tal fine prevista all'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115, richiede di verificare caso per caso se la mancata concessione di tale periodo sia compatibile con i diritti fondamentali della persona di cui trattasi.

71. Spetta al giudice del rinvio esaminare in che misura la procedura di rimpatrio in vigore nei Paesi Bassi sia conforme ai requisiti esposti al precedente punto della presente sentenza.

72. Infine, sebbene, come risulta dal punto 47 della presente sentenza, gli Stati membri siano, in via di principio, tenuti a concedere un periodo per la partenza volontaria ai cittadini di Paesi terzi oggetto di una decisione di rimpatrio adottata a titolo dell'art. 6 della direttiva 2008/115, al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali di tali cittadini al momento dell'attuazione di una decisione siffatta, nondimeno dalla formulazione letterale dell'art. 7, paragrafo 4, della menzionata direttiva e dalla ratio del suddetto articolo discende che la deroga prevista a detto paragrafo 4 è parimenti finalizzata a consentire allo Stato membro interessato di provvedere al rispetto del proprio ordine pubblico.

73. Di conseguenza, quando si accerti, sulla base dell'esame i cui requisiti sono stati precisati nell'ambito della prima e della seconda questione pregiudiziale, che l'interessato costituisce un pericolo reale e attuale per l'ordine pubblico, l'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 prevede la possibilità di astenersi dal concedere all'interessato un periodo per la partenza volontaria. Tale facoltà è la conseguenza della sussistenza di siffatto pericolo e può quindi, fermo restando il rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione e dei diritti fondamentali dell'interessato, essere utilizzata dallo Stato membro interessato, senza che sia necessario effettuare un nuovo esame degli elementi che sono stati considerati rilevanti per la constatazione della sussistenza di tale pericolo.

74. Ciò posto, lo Stato membro interessato è libero di tenere conto dei menzionati elementi, i quali possono segnatamente essere rilevanti quando detto Stato membro valuti se si debba concedere un periodo per la partenza volontaria inferiore a sette giorni.

75. Alla luce delle suesposte considerazioni occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 deve essere interpretato nel senso che il ricorso alla possibilità, offerta dalla disposizione in parola, di astenersi dal concedere un periodo per la partenza volontaria quando il cittadino di un paese terzo costituisce un pericolo per l'ordine pubblico non richiede un nuovo esame degli elementi che sono già stati esaminati per constatare la sussistenza di siffatto pericolo. Qualsiasi normativa o prassi di uno Stato membro in materia deve tuttavia garantire che sia verificato caso per caso se la mancata concessione di un periodo per la partenza volontaria sia compatibile con i diritti fondamentali di tale cittadino.

(*omissis*)

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

1) L'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16.12.2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, deve essere interpretato nel senso che osta ad una prassi nazionale secondo cui si ritiene che il cittadino di un Paese terzo che soggiorni in modo irregolare nel territorio di uno Stato membro costituisca un pericolo per l'ordine pubblico ai sensi della menzionata disposizione soltanto perché sospettato di avere commesso un fatto punibile come delitto in diritto nazionale o per aver subito una condanna penale per un fatto del genere.

2) L'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 deve essere interpretato nel senso che, nel caso di un cittadino di un Paese terzo in situazione di soggiorno irregolare nel territorio di uno Stato membro che sia sospettato di aver commesso un fatto punibile come delitto in diritto nazionale o che abbia subito una condanna penale per un fatto del genere, altri elementi, quali la gravità e la natura del fatto, il tempo trascorso dalla sua commissione, nonché la circostanza che detto cittadino fosse in procinto di lasciare il territorio dello Stato membro di cui trattasi quando è stato fermato dalle autorità nazionali, possono essere rilevanti nel valutare se tale cittadino costituisca un pericolo per l'ordine pubblico ai sensi della menzionata disposizione. Nell'ambito di siffatta valutazione è del pari rilevante, eventualmente, qualsiasi elemento attinente alla fondatezza del sospetto del delitto contestato al cittadino interessato di un paese terzo.

3) L'art. 7, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 deve essere interpretato nel senso che il ricorso alla possibilità, offerta dalla disposizione in parola, di astenersi dal concedere un periodo per la partenza volontaria quando il cittadino di un Paese terzo costituisce un pericolo per l'ordine pubblico non richiede un nuovo esame degli elementi che sono già stati esaminati per constatare la sussistenza di siffatto pericolo. Qualsiasi normativa o prassi di uno Stato membro in materia deve tuttavia garantire che sia verificato caso per caso se la mancata concessione di un periodo per la partenza volontaria sia compatibile con i diritti fondamentali di tale cittadino.

4.

**Corte di cassazione - SU  
ordinanza 23.6/2.7.2015 n. 13570 - rel. Giusti**

**richiedente protezione internazionale - rinuncia alla domanda in pendenza procedura di emersione 2012 - rifiuto del permesso di soggiorno per asilo e contestuale invito a lasciare il territorio nazionale entro 15 gg. - impugnazione al giudice ordinario relativamente all'invito al volontario esodo atteso il divieto di espulsione in pendenza di emersione - difetto di giurisdizione - riassunzione dinanzi al Tar - conflitto negativo di giurisdizione in ragione della *causa pretendi*: non essere espulso - regolamento di giurisdizione - l'interesse a non essere allontanato dal territorio nazionale del richiedente asilo rinunciante in pendenza di domanda di emersione ha natura di diritto soggettivo - sussistenza della giurisdizione ordinaria**

*art. 12, d.p.r. 394/99; art. 5, co. 11, d.lgs. 109/2012*

sul ricorso 19513/2014 per regolamento di giurisdizione proposto d'ufficio dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza n. 7561/2014 depositata il 15.7.2014 - r.g. 2015 n. 6276/2013 nella causa tra [...] contro il Ministero dell'interno [...]

Svolgimento del processo

1. [...], cittadino del [...], ha impugnato dinanzi al Tribunale ordinario di Roma il provvedimento in data 1.10.2012 con cui il questore di Roma, decretato il rifiuto del permesso di soggiorno per asilo politico, gli intimava l'allontanamento dal territorio nazionale entro quindici giorni.

A tal fine, il ricorrente ha esposto: di avere presentato istanza di asilo politico in data 13.8.2012; di avere successivamente dichiarato di voler rinunciare all'istanza di protezione internazionale in quanto il proprio datore di lavoro aveva presentato per lui, in data 11.9.2012, domanda di emersione dal lavoro irregolare, ai sensi del d.lgs. 16.7.2012, n. 109 (Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare).

Tanto premesso, il ricorrente ha dedotto che il provvedimento dell'Amministrazione dell'interno si porrebbe in contrasto con la previsione del citato d.lgs. n. 109 del 2012, art. 5, co. 11, secondo cui nelle more della procedura di emersione lo straniero non può essere espulso. A sostegno dell'impugnazione, l'interessato ha altresì prospettato la violazione del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con il d.lgs. 25.7.1998, n. 286, art. 5, co. 5, in quanto il permesso di soggiorno non potrebbe essere rifiutato se siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio.

2. L'adito Tribunale di Roma, con sentenza in data 21.5.2013, ha declinato la propria giurisdizione in favore del giudice amministrativo.

Il Tribunale ordinario ha rilevato che la controversia ha ad oggetto interessi legittimi e non diritti soggettivi, poiché “il provvedimento impugnato è ritenuto illegittimo in quanto emesso dall’Amministrazione resistente in violazione di legge, ossia in contrasto con la [...] norma che prevede l’inespellibilità dello straniero in pendenza della procedura di emersione di lavoro irregolare”. Inoltre - ha proseguito il Tribunale - il provvedimento di allontanamento non è stato adottato a seguito di rigetto della richiesta di protezione internazionale, incidente sullo *status* della persona, bensì in seguito alla rinuncia del ricorrente a detta domanda, “quale conseguenza della sopravvenuta richiesta di regolarizzazione”, procedura relativamente alla quale il ricorrente “vanta unicamente una situazione giuridica di interesse legittimo a che l’Amministrazione verifichi correttamente la sussistenza dei presupposti per ottenere il permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato”.

3. Riassunta la causa dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, il giudice amministrativo, con ordinanza depositata il 15.7.2014, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione, ai sensi dell’art. 11, co. 3, c.p.a.

Ad avviso del giudice confliggente, la controversia attiene alla legittimità dell’ordine di allontanamento dal territorio nazionale, materia, questa, estranea alla giurisdizione amministrativa e spettante alla competenza del giudice ordinario, il quale è competente anche a valutare la sussistenza di eventuali cause di inespellibilità, quale quella invocata dal ricorrente.

Secondo il Tar, il fatto che vi siano in fatto delle interferenze tra il procedimento di richiesta di protezione internazionale e il procedimento di emersione e che, soprattutto, siano state dedotte violazioni della normativa concernente la disciplina dell’emersione dal lavoro irregolare, di cui al d.lgs. n. 109 del 2012, non appare dirimente ai fini dell’individuazione del giudice dotato di giurisdizione nel caso in esame, giacché l’oggetto del giudizio deve essere identificato con riferimento alla *causa petendi*, che nella specie attiene alla pretesa di non essere espulso in pendenza della procedura di emersione, e non alla sussistenza delle condizioni per ottenere la richiesta emersione.

4. Il P.M., nelle conclusioni scritte rassegnate ai sensi dell’art. 380 *ter* c.p.c., ha chiesto che il regolamento sia dichiarato inammissibile.

Rileva il P.M. requirente che il Tar ha sollevato conflitto dopo avere accolto l’istanza di sospensione del decreto di allontanamento dal territorio nazionale e fissato una nuova udienza per l’ulteriore corso. Di qui la tardività del conflitto, che, ai sensi dell’art. 11, co. 3, c.p.a., il Tar poteva legittimamente sollevare soltanto “alla prima udienza”.

#### Motivi della decisione

1. Va preliminarmente respinta l’eccezione di inammissibilità del conflitto sollevata dal P.M.

1.1. Quando il giudizio è tempestivamente riproposto, dopo la declinatoria di giurisdizione del giudice ordinario, davanti al giudice amministrativo, l’art. 11, co. 3,

del codice del processo amministrativo indica nella prima udienza il tempo oltre il quale il giudice amministrativo non può sollevare il conflitto.

Come queste SU hanno già statuito con la sentenza 13.4.2012, n. 5873, per un verso tale udienza è quella fissata in base all'art. 71, co. 3, codice cit. ("udienza per la discussione del ricorso") e disciplinata dall'art. 73; per l'altro verso, la disposizione dell'art. 11, co. 3, del codice va interpretata alla stregua di quella, analoga, contenuta nella l. 18.6.2009, n. 69, art. 59, co. 3, (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), ove è previsto che "il giudice davanti al quale la causa è riassunta può sollevare d'ufficio [...] tale questione [...] fino alla prima udienza fissata per la trattazione del merito".

Ne consegue che, in tema di regolamento d'ufficio, non è ostativa al promovimento del conflitto di giurisdizione da parte del giudice amministrativo adito a seguito di *translatio iudicii*, la circostanza che detto giudice, prima dell'udienza di discussione, abbia celebrato una Camera di Consiglio sulla richiesta di emanazione di misure cautelari e abbia emesso, all'esito della stessa, un provvedimento provvisorio per assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul merito del ricorso.

2. Passando al fondo del regolamento, si tratta di stabilire se spetti al giudice ordinario o al giudice amministrativo la giurisdizione sulla controversia sorta a seguito dell'impugnazione del provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale emesso dal questore, a carico dello straniero rinunciante all'asilo politico, in pendenza del procedimento di emersione dal lavoro irregolare.

3. Il d.lgs. n. 109 del 2012, art. 5, di attuazione della direttiva 2009/52/CE, nel prevedere un procedimento di emersione della occupazione irregolare di lavoratori stranieri presenti nel territorio nazionale in modo ininterrotto dalla data del 31.12.2011, sancisce, al co. 11, che, nelle more della definizione del procedimento, lo straniero non può essere espulso, tranne che nei casi previsti al co. 13 (che ricorrono quando nei confronti del lavoratore straniero sia stato emesso un provvedimento di espulsione ai sensi del Testo unico n. 286 del 1998, art. 13, co. 1 e co. 2, lett. c) e del d.l. 27.7.2005, n. 144, art. 3, convertito, con modificazioni, dalla l. 31.7.2005, n. 155, recante "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale"; ovvero quando il lavoratore straniero risulti segnalato, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore per l'Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato, o risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella pronunciata ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per uno dei reati previsti dall'art. 380 codice cit., o comunque sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone).

Dunque, in pendenza del procedimento di emersione del lavoro irregolare, per espressa previsione normativa, di regola manca temporaneamente all'autorità amministrativa il potere di adottare il provvedimento di espulsione, con la conseguente

piena attrazione della relativa contestazione, in mancanza di norma derogatrice al criterio generale di riparto, nell'ambito della giurisdizione dei diritti soggettivi.

Questo potere di espulsione sussiste, pur nelle more della definizione del procedimento, quando ricorrono i casi tassativamente previsti dal d.lgs. n. 109 del 2012, art. 5, co. 13, ma anche in tale evenienza la posizione giuridica soggettiva dello straniero destinatario del provvedimento di espulsione è e resta di diritto soggettivo allorché l'atto dell'Amministrazione è correlato all'accertamento positivo di circostanze o di presupposti esaustivamente individuati dalla legge, senza ulteriori spazi di discrezionalità valutativa (cfr. SU, 9.9.2009, n. 19393; SU, 17.6.2013, n. 15115): il che avviene, ad esempio, quando l'espulsione del lavoratore straniero sia stata disposta per l'intervenuta condanna, anche con sentenza non definitiva, compresa quella pronunciata ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per uno dei reati previsti dall'art. 380 codice cit.

Diverso è il caso in cui il provvedimento di espulsione sia stato adottato per motivi di prevenzione del terrorismo o, più in generale, a causa della pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato: in tal caso la posizione giuridica dell'interessato è di interesse legittimo e la giurisdizione nella relativa controversia spetta al giudice amministrativo (cfr. d.l. n. 144 del 2005, art. 3, co. 4), essendo rimessa all'Amministrazione, non una mera discrezionalità tecnica e ricognitiva al cospetto di ipotesi già individuate e definite dal legislatore nel loro perimetro applicativo, ma una ponderazione valutativa degli interessi in gioco.

4. Da tanto deriva che la cognizione della controversia spetta al giudice ordinario, giacché il lavoratore straniero, contestando il provvedimento di allontanamento dal territorio dello Stato - disposto dall'Amministrazione dell'interno non per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, ma per la rinuncia dell'interessato alla domanda di protezione internazionale e per la ritenuta rinuncia implicita alla richiesta del permesso di soggiorno per asilo politico -, ha fatto valere in giudizio il suo diritto soggettivo, ai sensi del d.lgs. n. 109 del 2012, art. 5, co. 11, a non essere espulso nelle more della definizione del procedimento di emersione conseguente alla presentazione di dichiarazione di regolarizzazione avanzata dal datore di lavoro.

P.Q.M.

la Corte, pronunciando sul conflitto, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

## 5.

### **Corte di cassazione - sez. VI ordinanza 21.7.2015 n. 15279 - rel. Ragonesi**

**trattenimento al CIE - proroga - mancata comunicazione dell'udienza al trattenuto - mancata partecipazione del trattenuto - illegittimità della proroga**  
*art. 21, co. 2, d.lgs. 25/2008; art. 14, co. 6, TU n. 286/98*

Sul ricorso 13683/2014 proposto da [...] contro la questura di Roma, questura di Siracusa, Ministero dell'interno, Tribunale civile di Roma [...] avverso la decisione n. R.G. 3904/2014 del Tribunale di Roma, emessa il 19.3.2014; [...].

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

La Corte, rilevato che sul ricorso n. 13683/14 proposto da [...] nei confronti del questore Roma, questore Siracusa e Ministero interno il consigliere relatore ha depositato *ex art. 380 bis c.p.c.*, la relazione che segue.

“Il relatore cons. [...], letti gli atti depositati, ai sensi dell'art. 380 *bis c.p.c.*, osserva quanto segue.

[...] ha proposto ricorso per Cassazione sulla base di due motivi avverso il provvedimento del Tribunale di Roma del 19.3.2014 che ha autorizzato la proroga richiesta dal Questore di Roma del provvedimento di trattenimento presso il Centro di permanenza temporanea di Ponte Galena per ulteriori trenta giorni L'Amministrazione non si è costituita.

Con il primo motivo di ricorso il ricorrente lamenta la violazione del contraddittorio per non essere stato messo in condizione di partecipare all'udienza e di non avere tempestivamente conosciuto la richiesta di proroga.

Con il secondo motivo lamenta la mancanza di motivazione sulla eccezione sollevata di violazione del contraddittorio.

I due motivi da esaminarsi congiuntamente sono fondati.

Invero questa Corte ha ripetutamente chiarito che al procedimento giurisdizionale di decisione sulla proroga del trattenimento dello straniero nel Centro di identificazione ed espulsione ai sensi del d.lgs. 29.1.2008, n. 25, art. 21, co. 2 e art. 28, co. 2, nonché del d.lgs. n. 286 del 1998, art. 14, co. 6, devono essere applicate le stesse garanzie del contraddittorio, consistenti nella partecipazione necessaria del difensore e nell'audizione dell'interessato, che sono previste dal d.lgs. 25.7.1998, n. 286, art. 14, interpretato in modo costituzionalmente orientato, per il procedimento di convalida della prima frazione temporale del trattenimento, cui gli artt. 21 e 28 richiamati rinviano (Cass. 13117/11).

Nel caso di specie pertanto si sarebbe dovuto mettere lo straniero in condizione di partecipare all'udienza e di essere sentito.

L'eccezione della difesa sollevata in tal senso all'udienza camerale doveva essere accolta o quanto meno si sarebbe dovuto motivare circa le ragioni che ostavano al detto accoglimento; circostanza invece non avvenuta non rinvenendosi nel provvedimento alcuna argomentazione sul punto.

In conclusione ricorrono i requisiti di cui all'art. 375 c.p.c., per la trattazione in Camera di Consiglio.

P.Q.M.

rimette il processo al Presidente della sezione per la trattazione in Camera di Consiglio. Roma 3.1.15. Il cons. relatore”.

Considerato:

che non emergono elementi che possano portare a diverse conclusioni di quelle rassegnate nella relazione di cui sopra; che pertanto il ricorso va, accolto con conseguente cassazione del decreto impugnato; che, sussistendo i requisiti di cui all'art. 384 c.p.c., va disposto l'annullamento del provvedimento di proroga del trattenimento presso il CIE; che alla soccombenza segue la condanna dell'Amministrazione intimata al pagamento delle spese di giudizio liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

accoglie il ricorso, cassa senza rinvio il decreto impugnato e dispone l'annullamento del provvedimento di proroga del trattenimento presso il CIE; condanna l'Amministrazione al pagamento delle spese del presente giudizio [...].

## 6.

### **Corte di cassazione - sez. VI ordinanza 4.8.2015 n. 16386 - rel. De Chiara**

**decreto di espulsione amministrativa - omessa traduzione in lingua conosciuta dal destinatario per indisponibilità di traduttore - richiamo a precedente giurisprudenza in termini - lingua ucraina: non qualificabile come lingua rara - annullamento dell'espulsione**

*art. 13, co. 7, TU n. 286/98*

Sul ricorso 25337/2014 proposto da [...] contro il prefetto di Salerno [...] avverso l'ordinanza n. 676/2014 del Giudice di pace di Salerno, depositata il 6.10.2014; [...].

#### Svolgimento del processo

Che nella relazione depositata ai sensi dell'art. 380 *bis* c.p.c. si legge quanto segue: "1. Il sig. [...], di nazionalità ucraina, ha proposto ricorso al Giudice di pace di Salerno avverso il decreto di espulsione emesso dal prefetto il 22.7.2014.

Il Giudice di pace ha respinto il ricorso escludendo, in particolare, il vizio del provvedimento espulsivo costituito dalla omessa traduzione in lingua conosciuta dall'interessato avendo l'autorità emanante attestato la non disponibilità di un traduttore e provveduto quindi alla traduzione in lingua inglese, verso la quale oggi le nuove generazioni sono più orientate".

Il sig. [...] ha proposto ricorso per Cassazione con tre motivi di censura, cui non ha resistito l'autorità intimata.

2. Con il primo motivo di ricorso, denunciando vizio di motivazione e violazione di norme di diritto, si ripropone la censura di omessa traduzione del decreto prefettizio in una lingua conosciuta dal ricorrente.

2.1. La censura è fondata, essendo nullo il decreto di espulsione che sia stato tradotto in lingua veicolare, pur quando sia stata adottata l'irreperibilità immediata di traduttore nella lingua conosciuta dallo straniero, salvo che l'Amministrazione non



afferma ed il giudice ritenga plausibile l'impossibilità di predisporre un testo in tale lingua per la rarità di questa ovvero per l'inidoneità di un testo predisposto alla comunicazione della decisione in concreto assunta (Cass. 3676/2012, 3678/2012 e successive conformi).

Il Giudice di pace ha dunque errato nel ritenere superabile la necessità della traduzione del decreto prefettizio in lingua ucraina, certamente non qualificabile come lingua rara nel nostro Paese, senza che fosse neppure dedotta l'inidoneità del contenuto del decreto di espulsione ad essere comunicato mediante un formulario già predisposto.

3. Il secondo motivo, con cui si censura l'affermazione della preferenza per l'inglese quale lingua c.d. veicolare, è assorbito, essendo esclusa la legittimità del ricorso, nella specie, ad una di tali lingue.

4. Il terzo motivo, con cui si censura l'affermazione del Giudice di pace che la sottoscrizione del mandato difensivo in calce al ricorso ipotizza che il ricorrente conosca anche la lingua italiana, è inammissibile, non costituendo tale affermazione *ratio decidendi*, bensì considerazione *ad abundantiam*, riconoscibile come tale dal riferimento ad una mera "ipotesi" e non già ad un "accertamento";

che tale relazione è stata ritualmente comunicata al P.M. e notificata agli avvocati delle parti costituite;

che non sono state presentate conclusioni o memorie.

#### Motivi della decisione

Che il Collegio condivide quanto osservato nella relazione sopra trascritta; che il ricorso va pertanto accolto e il provvedimento impugnato va cassato; che, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa in questa sede, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., co. 2, u.p., con l'annullamento del decreto di espulsione di cui sopra;

che le spese processuali, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la accoglie il ricorso, cassa il provvedimento impugnato e, decidendo nel merito, annulla il decreto di espulsione indicato in motivazione; condanna l'Amministrazione intimata alle spese processuali, [...].

## 7.

### **Tribunale di Torino decreto 6.6.2015 - est. Ciccarelli**

**convalida del trattenimento - limiti al sindacato del giudice della convalida - sindacabilità dell'atto presupposto (decreto di espulsione) in caso di manifesta illegittimità - omessa valutazione dei legami familiari - sussistenza - illegittimità del provvedimento presupposto - diniego di convalida**

*artt. 13, co. 2 bis, 14 co. 1, 2, 3, 4, 5, TU n. 286/98*

N. 5439/2015 R.G.V.G. Il giudice [...], a scioglimento della riserva assunta all'udienza odierna, relativa alla convalida del trattenimento di [...] (Marocco) il [...], presso il CIE di Torino, trattenimento disposto con provvedimento del questore di Torino in data 3.6.2015, emesso a seguito del provvedimento di espulsione emesso dal prefetto di Torino il 3.6.2015.

Rilevato

- relativamente al trattenimento, sono stati rispettati i termini di legge, in quanto [...] ha fatto ingresso nel Centro di identificazione ed espulsione "Brunelleschi" in data 3.6.2015 alle ore 19,30;
- in questa sede occorre aver riguardo alla regolarità formale del provvedimento di trattenimento mentre l'atto presupposto (decreto di espulsione) può essere esaminato solo nella sua obiettiva esistenza e legittimità formale, a meno di difetti macroscopici;
- nel caso di specie si ritiene che il provvedimento di espulsione sia affetto da un evidente difetto di legittimità nella parte in cui omette ogni motivazione in relazione alla natura e alla effettività dei vincoli familiari e alla durata del soggiorno in Italia dello straniero;
- nel provvedimento del prefetto si afferma infatti che "non sussistono le condizioni affinché allo stesso possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari o ad altro titolo in quanto non ricorrono in capo allo straniero seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano [...]"; non è stata quindi presa in considerazione la situazione familiare del [...], il quale risulta padre di una minore ([...], nata il 29.8.2013);
- si ritiene al riguardo che la previsione dell'art. 13 co. 2 *bis* TU 286/98 - secondo cui nell'adottare il provvedimento di espulsione ai sensi del co. 2 lett. a), b) nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare o del familiare ricongiunto ai sensi dell'art. 29, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari e dell'interessato, della durata del suo soggiorno in Italia e dei legami familiari e culturali col suo Paese d'origine - esprima un principio di ordine generale che trova applicazione anche quando i legami familiari traggono origine non da un provvedimento di ricongiungimento, ma dalla nascita di tali legami direttamente sul territorio dello Stato;
- il [...], in quanto padre di una minore che si trova sul territorio dello Stato, ha la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno a tempo determinato ai sensi dell'art. 31 TU 286/98 per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico della minore, che il Tribunale dei minorenni è chiamato a valutare;
- si osserva al riguardo che - in base alla documentazione agli atti - il Tribunale per i minorenni ha valutato in modo non del tutto negativo la figura paterna del [...] (pur riconoscendone la inadeguatezza genitoriale), laddove ha dato atto di un suo legame affettivo con la figlia e ha previsto la possibilità di incontri quindicinali con la stessa;

- in questo contesto, si rileva un evidente vizio di legittimità e di carenza di motivazione del provvedimento presupposto (decreto di espulsione) e il provvedimento di trattenimento non può quindi essere convalidato.

P.Q.M.

non convalida il provvedimento del questore di Torino in data 3.6.2015 con cui è stato disposto il trattenimento di [...] presso il CIE di Torino. [...].

## 8.

### **Giudice di pace di Torino ordinanza 6.10.2015 - rel. Volpes**

**espulsione amministrativa - ricorso ad esecuzione avvenuta - interesse ad agire - sussistenza**

**ordine di allontanamento del questore emesso anteriormente alla legge 129/2011 - inottemperanza - seconda espulsione avente l'unico presupposto nella pregressa inottemperanza - illegittimità del pregresso ordine questorile a causa di *abolito criminis* del connesso reato conseguente alla sentenza CGUE 28.4.2011, El Dridi - illegittimità della seconda espulsione**

*artt. 14, co. 5 bis e ter, TU n. 286/98; direttiva 2008/115/CE*

Il Giudice di pace di Torino, [...] letti gli atti, sciogliendo la riserva assunta all'udienza dell'1.10.2015, nel procedimento *ex art.* 18 d.lgs. n. 150/2011 avente R.G. n. 13689/2015, vertente tra [...] e prefetto della Provincia di Torino, [...].

- Visto il ricorso depositato in Cancelleria in data 14.07.2015 con cui il succitato ricorrente ha proposto opposizione avverso il decreto di espulsione prot. n. 632/2015 emesso dal prefetto della Provincia di Torino in data 7.7.2015 notificato in pari data;

- ritenuto che la PA, non comparsa in udienza, ha fatto pervenire note difensive;

- osservato preliminarmente che il decreto d'espulsione opposto è stato emanato in quanto il ricorrente risulta destinatario di un precedente decreto espulsivo del prefetto di Torino dell'11.12.2010 e del conseguente ordine di allontanamento del questore di Torino impartito ai sensi dell'art. 14 co. 5 *bis* d.lgs. n. 286/98, cui lo straniero non ottemperava; che dunque si profila l'ipotesi normativa di cui all'art. 14 co. 5 *ter* d.lgs. n. 286/98;

- ritenuto che, sebbene il ricorrente sia già stato accompagnato alla frontiera "Il sopravvenuto rimpatrio, ancorché coattivo e convalidato dal giudice, non sana l'illegittimità del provvedimento di espulsione eseguito, né fa venir meno l'interesse ad agire, comportando l'eventuale annullamento, l'eliminazione del divieto di rientro nel territorio dello Stato, previsto dal co. 13, dell'art. 13 d.lgs. 25.7.1998 n. 286, nonché l'eliminazione di un torto; peraltro è lo stesso art. 13, co. 8, del d.lgs. citato a prevedere la possibilità di sottoscrizione del ricorso avverso il

decreto di espulsione anche da parte di chi non si trovi più nel territorio nazionale” (Cass. civ. sez. VI, 25.5.2012, n. 8381, 13.7.2012, n. 12070) pertanto l’esecuzione dell’espulsione nelle more del ricorso, o la proposizione del ricorso dopo l’esecuzione dell’espulsione non determina la cessazione della materia del contendere;

- considerato che il decreto d’espulsione oggetto di ricorso è fondato unicamente sulla precedente inottemperanza all’ordine di allontanamento del questore di Torino impartito in data 11.12.2010, dunque ben prima della direttiva n. 115/2007/CE introdotta in Italia con la l. n. 129/2011 e della sentenza della Corte di giustizia europea resa in data 28.4.2011 nella causa El Didri, con cui ha ritenuto la sostanziale *abolitio criminis*, del reato di cui all’art. 14 co. 5 *ter* del d.lgs. n. 286/98; che inoltre, per quanto attiene al profilo civilistico, è intervenuta la Corte di cassazione che, con l’ordinanza n. 18481/2011 resa dalla sez. VI civile del 30.6.2011 - 8.9.2011, in un caso del tutto identico di espulsione fondato sull’inottemperanza ad un precedente ordine di allontanamento emesso dal questore prima del recepimento della direttiva n. 115/2008/CE ha statuito “con l’applicazione - immediata e puntuale - delle citate disposizioni della direttiva la norma (art. 14 co. 5 *bis*) autorizzante l’intimazione del 12.12.2006 originariamente valida, è divenuta inapplicabile, tanto nei suoi effetti cogenti sullo straniero quanto per quelli autorizzativi consequenziali perché in contrasto con le previsioni della direttiva stessa ed è pertanto dal giudice nazionale, e da questa Corte di legittimità in sede di ricorso, immediatamente disapplicabile secondo il costante indirizzo della Corte stessa (da SU 3457/1986 a SU 26948 del 2010 e 3674 del 2010)”. Cosicché, venendo meno per effetto della disapplicazione, l’intimazione espulsiva, viene a cadere l’unico titolo legittimante l’espulsione che sia stata adottata con riguardo all’art. 14 co. 5 *ter ante* direttiva; nel caso di specie l’ordine del questore di cui all’art. 14 co. 5 *bis* adottato l’11.12.2010, nella versione anteriore a quella introdotta dalla l. 129/2011, è illegittimo perché contrastante con la direttiva 2008/115/CE e non può quindi costituire antecedente temporale né presupposto logico - giuridico della nuova espulsione.

- Considerato che il ricorrente, che ne ha fatto richiesta con il ricorso, può essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato sussistendo i requisiti di cui all’art. 18 co. 4 del d.lgs. n. 150/11;

P.Q.M.

preliminarmente, ammette [...] al patrocinio a spese dello Stato. Nel merito, accoglie il ricorso dichiarando l’illegittimità dell’atto opposto. [...].

## Ammissione e soggiorno

### 3.

#### Corte di giustizia dell'Unione europea

**2.9.2015, causa CGIL - INCA c. Pres. Con. Min., Min. int., Min. finanze,  
C-309/14**

**direttiva 2003/109/CE - status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo - normativa italiana che subordina il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno ad un contributo finanziario obbligatorio - importo otto volte più elevato rispetto a quello richiesto per ottenere la carta d'identità nazionale - lesione dei principi della direttiva 2003/109/CE**

*direttiva 2003/109/CE; direttiva 2011/51/UE; l. 94/2009; artt. 5, co. 2 ter e 14 bis TU n. 286/98; d.m. 6.10.2011*

Nella causa, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanza del 17.12.2013, pervenuta in Cancelleria il 30.6.2014, nel procedimento Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), Istituto Nazionale confederale assistenza (INCA) contro Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze.

La Corte (seconda sezione) [...],

ha pronunciato la seguente

#### sentenza

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25.11.2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44), come modificata dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11.5.2011 (GU L 132, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 2003/109»).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede la Confederazione generale italiana del lavoro (in prosieguo: la «CGIL») e l'Istituto nazionale confederale assistenza (in prosieguo: l'«INCA») opposti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'interno e al Ministero dell'economia e delle finanze, per l'annullamento del decreto adottato dai suddetti due ministeri il 6.10.2011, Contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno (GURI n. 304 del 31.12.2011; in prosieguo: il «decreto del 2011»), nonché di ogni atto presupposto, consequenziale o connesso.

#### Contesto normativo

#### Il diritto dell'Unione

3. Ai sensi dei considerando 9, 10 e 18 della direttiva 2003/109:

«(9) Le considerazioni economiche non dovrebbero essere un motivo per negare lo *status* di soggiornante di lungo periodo e non sono considerate come un'interferenza con i pertinenti requisiti.

(10) Occorre stabilire un sistema di regole procedurali per l'esame della domanda intesa al conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo. Tali procedure dovrebbero essere efficaci e gestibili in base al normale carico di lavoro delle amministrazioni degli Stati membri nonché trasparenti ed eque in modo da garantire agli interessati un livello adeguato di certezza del diritto. Esse non dovrebbero costituire un mezzo per ostacolare l'esercizio del diritto di soggiorno. [...].

(18) La determinazione delle condizioni per l'esercizio, da parte dei cittadini di Paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, del diritto di soggiorno in un altro Stato membro contribuisce alla realizzazione effettiva del mercato interno in quanto spazio in cui è garantita a tutti la libertà di circolazione e può costituire altresì un importante fattore di mobilità, specie per il mercato del lavoro dell'Unione».

4. L'art. 8, paragrafo 2, della medesima direttiva, intitolato «Permessi di soggiorno [UE] per soggiornanti di lungo periodo», così prevede:

«Gli Stati membri rilasciano al soggiornante di lungo periodo un permesso di soggiorno [UE] per soggiornanti di lungo periodo. Questo è valido per almeno cinque anni e, previa domanda, ove richiesta, automaticamente rinnovabile alla scadenza».

5. L'art. 19 della direttiva 2003/109, rubricato «Esame della domanda e rilascio di un titolo di soggiorno», è del seguente tenore:

«[...] 2. Se ricorrono le condizioni di cui agli artt. 14, 15 e 16, il secondo Stato membro rilascia al soggiornante di lungo periodo un titolo di soggiorno rinnovabile, fatte salve le disposizioni sull'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica di cui agli artt. 17 e 18. Questo tipo di soggiorno è rinnovabile alla scadenza se ne viene fatta domanda. Il secondo Stato membro notifica la sua decisione al primo Stato membro. 3. Il secondo Stato membro rilascia ai familiari del soggiornante di lungo periodo un titolo di soggiorno rinnovabile di durata identica a quella del permesso rilasciato al soggiornante di lungo periodo».

#### Il diritto italiano

6. L'art. 5, co. 2 *ter*, del d.lgs. 25.7.1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero [...], introdotto in tale decreto legislativo dall'art. 1, co. 22, lett. b), della legge 15.7.2009, n. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (Supplemento ordinario alla GURI n. 170 del 24.7.2009), prevede quanto segue:

«La richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento nonché le modalità di attuazione della disposizione di cui all'art. 14 *bis*, co. 2 [del decreto legislativo n. 286/1998]. Non è richiesto il versamento del contributo per il rilascio

ed il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari».

7. L'art. 14 *bis* del decreto legislativo n. 286/1998 istituisce e regola il Fondo rimpatri in questi termini:

«1. È istituito, presso il Ministero dell'interno, un Fondo rimpatri finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine ovvero di provenienza.

2. Nel Fondo di cui al comma 1 confluiscono la metà del gettito conseguito attraverso la riscossione del contributo di cui all'art. 5, co. 2 *ter*, nonché i contributi eventualmente disposti dall'Unione europea per le finalità del Fondo medesimo. La quota residua del gettito del contributo di cui all'art. 5, co. 2 *ter*, è assegnata allo stato di previsione del Ministero dell'interno, per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno».

8. Il decreto del 2011, adottato a norma degli art. 5, co. 2 *ter*, e 14 *bis* del decreto legislativo n. 286/1998, fissa l'importo dei contributi da versare per il rilascio e il rinnovo di un permesso di soggiorno nel modo seguente:

«a) Euro 80,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno;

b) Euro 100,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni;

c) Euro 200,00 per il rilascio del permesso di soggiorno [CE] per soggiornanti di lungo periodo e per i richiedenti il permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 27, co. 1, lett. a), del decreto legislativo [n. 286/1998]».

9. Benché la decisione di rinvio non contenga alcun riferimento ad altre disposizioni nazionali che fissino ulteriori importi da versare per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno, dalle osservazioni depositate dalla Commissione europea, nonché dalla CGIL e dall'INCA risulta che, ai sensi della preesistente normativa italiana, tuttora vigente, oltre ai contributi previsti dal decreto del 2011, per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno, indipendentemente dalla loro durata, deve essere versato un importo complessivo di euro 73,50.

10. In particolare, dalle osservazioni della Commissione risulta che, ai sensi dell'art. 7 *vicies ter*, co. 1, lettera b), del d.l. 31.1.2005, n. 7, Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, convertito, con modificazioni, in legge 31.3.2005, n. 43, a decorrere dall'1.1.2006 il permesso di soggiorno su supporto cartaceo è sostituito, all'atto della richiesta del primo rilascio o del rinnovo dello stesso, dal permesso di soggiorno elettronico, di cui al regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13.6.2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi (GU L 157, p. 1).

11. Ai termini dell'articolo 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 4.4.2006, Determinazione dell'importo delle spese da porre a carico dei soggetti richiedenti il permesso di soggiorno elettronico, l'importo di tali spese, comprensivo di imposta sul valore aggiunto, è fissato in euro 27,50.

12. In base all'articolo unico del decreto del Ministro dell'interno 12.10.2005, Importo dell'onere a carico dell'interessato per il rilascio e rinnovo dei permessi e della carta di soggiorno nell'ambito della convenzione, stipulata ai sensi dell'art. 39, co. 4 *bis*, della legge 16.12.2003, n. 3, il costo del servizio a carico del richiedente per tale tipo di procedure è fissato in euro 30.

13. Infine, conformemente all'art. 4, della parte 1a, della tariffa in allegato A al d.p.r. 26.10.1972, n. 642, Disciplina dell'imposta di bollo, nella versione in vigore, l'ammontare dell'imposta di bollo per il rilascio o il rinnovo dei permessi di soggiorno è in misura fissa di euro 16.

#### Procedimento principale e questione pregiudiziale

14. La CGIL e l'INCA hanno chiesto al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio l'annullamento del decreto del 2011, deducendo la natura iniqua e/o sproporzionata del contributo che deve essere versato, in applicazione di detto decreto, per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno a cittadini di Paesi terzi.

15. Il giudice del rinvio ha ritenuto che occorresse esaminare d'ufficio la compatibilità, con le disposizioni del diritto dell'Unione in materia, delle norme nazionali che impongono, fissando anche tetti nella fonte secondaria di attuazione, il pagamento di un contributo per il rilascio del permesso di soggiorno.

16. A tal proposito il giudice del rinvio, rifacendosi alla sentenza Commissione/Paesi Bassi (C 508/10, EU:C:2012:243), osserva che la normativa dello Stato membro interessato rispetta i principi espressi nella direttiva 2003/109 solo se gli importi dei contributi richiesti, che pure possono variare all'interno di una forbice di valori, non si attestano, fin dal valore più basso, su cifre che siano macroscopicamente elevate e quindi sproporzionate rispetto all'importo dovuto dai cittadini di quel medesimo Stato per ottenere un titolo analogo, quale è la carta nazionale d'identità.

17. Il giudice del rinvio ricorda, in particolare, che nella sentenza Commissione/Paesi Bassi (C 508/10, EU:C:2012:243), sono state ritenute incompatibili con i principi enunciati dalla direttiva 2003/109 le disposizioni dell'ordinamento giuridico del Regno dei Paesi Bassi che prevedevano, già nel valore più basso del contributo richiesto per il rilascio del titolo di soggiorno, un importo pari a circa sette volte l'importo richiesto per il rilascio della carta d'identità a carico del cittadino dello Stato membro interessato.

18. Considerata la circostanza che il costo per il rilascio della carta d'identità nazionale in Italia ammonta attualmente a circa euro 10, secondo il giudice del rinvio, e che l'importo più basso fissato dal decreto del 2011 è di euro 80, cosicché l'onere economico imposto al cittadino dello Stato terzo per ottenere il rilascio del titolo di soggiorno nel territorio nazionale è circa otto volte elevato, il predetto giudice



nutre dubbi quanto alla conformità delle disposizioni nazionali di cui trattasi nel procedimento principale con i principi della direttiva 2003/109, alla luce della sentenza Commissione/Paesi Bassi (C 508/10, EU:C:2012:243).

19. In tale contesto il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«[S]e i principi fissati dalla [direttiva 2003/109] (...), ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dall'art. 5, co. 2 *ter* del decreto legislativo 25.7.1998 n. 286 nella parte in cui prescrive che “[...]la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento [...]”, fissando in tal modo un importo minimo del contributo pari ad 8 volte circa il costo per il rilascio di una carta d'identità nazionale».

#### Sulla questione pregiudiziale

20. Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2003/109 osti ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che impone ai cittadini di paesi terzi che chiedano il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno nello Stato membro considerato di pagare un contributo di importo variabile tra EUR 80 e EUR 200.

21. Occorre preliminarmente ricordare che, come emerge dai considerando 4, 6 e 12 della direttiva 2003/109, l'obiettivo principale di quest'ultima è l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri (sentenza Commissione/Paesi Bassi, C 508/10, EU:C:2012:243, punto 66).

22. Si deve rilevare che è stato già riconosciuto dalla Corte che gli Stati membri possono subordinare il rilascio di permessi e titoli di soggiorno ai sensi della direttiva 2003/109 al pagamento di contributi e che, nel fissare l'importo di tali contributi, essi dispongono di un margine discrezionale (sentenza Commissione/Paesi Bassi, C 508/10, EU:C:2012:243, punto 64).

23. Tuttavia, la Corte ha precisato che il potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva 2003/109 a tale riguardo non è illimitato. Essi non possono, infatti, applicare una normativa nazionale tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2003/109 e, pertanto, da privare quest'ultima del suo effetto utile (v. sentenza Commissione/Paesi Bassi, C 508/10, EU:C:2012:243, punto 65).

24. Inoltre, in base al principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, i mezzi predisposti per l'attuazione della direttiva 2003/109 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli (v., in questo senso, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C 508/10, EU:C:2012:243, punto 75).

25. Pertanto, pur se gli Stati membri sono legittimati a subordinare il rilascio dei permessi di soggiorno a titolo della direttiva 2003/109 alla riscossione di contribu-

ti, resta il fatto che, in osservanza del principio di proporzionalità, il livello cui sono fissati detti contributi non deve avere né per scopo né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo conferito da tale direttiva nonché degli altri diritti che derivano dalla concessione di tale *status*, venendo altrimenti arrecato pregiudizio tanto all'obiettivo perseguito dalla stessa quanto al suo spirito (v., in tal senso, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C 508/10, EU:C:2012:243, punto 69).

26. A tal proposito, dalla ordinanza di rinvio risulta che l'importo del contributo di cui trattasi nel procedimento principale ammonta a euro 80 per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno, a euro 100 per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni, a euro 200 per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

27. Orbene, l'incidenza economica di un contributo siffatto può essere considerevole per taluni cittadini di paesi terzi che soddisfano le condizioni poste dalla direttiva 2003/109 per il rilascio dei permessi di soggiorno previsti da quest'ultima, e ciò a maggior ragione per il fatto che, in considerazione della durata di tali permessi, tali cittadini sono costretti a richiedere il rinnovo dei loro titoli assai di frequente e che all'importo di detto contributo può aggiungersi quello di altri tributi previsti dalla preesistente normativa nazionale, cosicché, in tali circostanze, l'obbligo di versare il contributo di cui trattasi nel procedimento principale può rappresentare un ostacolo alla possibilità per i predetti cittadini dei Paesi terzi di far valere i diritti conferiti loro dalla summenzionata direttiva.

28. Occorre in proposito sottolineare che, tanto nelle loro osservazioni scritte quanto all'udienza, le ricorrenti nel procedimento principale e la Commissione hanno sottolineato che, ai sensi della preesistente normativa italiana, tuttora vigente, tanto per il rilascio quanto per il rinnovo dei titoli di soggiorno, indipendentemente dalla durata del permesso di soggiorno in questione, deve essere versato un ulteriore importo, che ammonta a euro 73,50, il quale si aggiunge al contributo di cui trattasi nel procedimento principale.

29. Risulta inoltre dalla ordinanza di rinvio che, a norma dell'art. 14 *bis* del decreto legislativo n. 286/1998, la metà del gettito prodotto dalla riscossione del contributo di cui trattasi nel procedimento principale è destinata a finanziare le spese connesse al rimpatrio verso i Paesi di origine o di provenienza dei cittadini dei Paesi terzi rintracciati in posizione irregolare sul territorio nazionale, circostanza confermata dal governo italiano in udienza.

30. Non può pertanto essere accolto l'argomento del governo italiano secondo cui il contributo di cui trattasi non può essere sproporzionato in quanto il gettito ricavato da tale contributo è connesso all'attività istruttoria necessaria alla verifica del possesso dei requisiti previsti per l'acquisizione del titolo di soggiorno in base alla direttiva 2003/109.

31. Alla luce delle considerazioni che precedono si deve rispondere alla questione posta dichiarando che la direttiva 2003/109 osta ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che impone ai cittadini di Paesi terzi che chiedono il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno nello Stato membro considerato di pagare un contributo di importo variabile tra euro 80 e euro 200, in quanto siffatto contributo è sproporzionato rispetto alla finalità perseguita dalla direttiva ed è atto a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da quest'ultima.

Sulle spese

32. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

La direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25.11.2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, come modificata dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11.5.2011, osta ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che impone ai cittadini di Paesi terzi che chiedono il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno nello Stato membro considerato di pagare un contributo di importo variabile tra EUR 80 e EUR 200, in quanto siffatto contributo è sproporzionato rispetto alla finalità perseguita dalla direttiva ed è atto a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da quest'ultima.

**4.**

**Consiglio di Stato - sez. III  
sentenza 2.3.2015 n. 1031 - rel. Capuzzi**

**permesso di soggiorno - diniego di rinnovo per asserita insufficienza reddituale, mancata integrazione sociale collegata a debiti fiscali e mancata dimostrazione di alloggio idoneo**

**diniego di rinnovo del titolo di soggiorno - cittadina straniera presente da tempo in Italia, con nucleo familiare e parentale - mancata valutazione della situazione patrimoniale, della presenza in Italia di legami sociali e familiari, della durata della presenza in Italia - irrilevanza del debito fiscale - illegittimità del diniego**

**permesso di soggiorno - dimostrazione di alloggio idoneo - esclusione**

*art. 5 TU n. 286/98*

Sul ricorso RG. 7638 del 2014, proposto da [...] contro il Ministero dell'interno [...] per la riforma della sentenza breve del Tar Friuli-Venezia-Giulia - Trieste sez. I n. 00336/2014. [...].

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. La appellante signora [...], cittadina cinese, in Italia dal 2002, impugnava davanti al Tar Friuli Venezia Giulia, sia il decreto del questore di Udine dd. 3.9.2013 con cui era stata rigettata la sua istanza di rinnovo del permesso di soggiorno presentata nel 2011, sia il decreto del prefetto della Provincia di Udine del 17.3.2014 con cui era stato respinto il ricorso gerarchico avverso il decreto questorile di diniego deducendo carenza e contraddittorietà della motivazione in ordine alle ragioni del diniego.

Il Tar riteneva il ricorso infondato. I primi giudici ritenevano, infatti, che i redditi della deducente del 2010, 2011, 2012 e 2013 erano insufficienti ed anche l'acquisizione di un locale commerciale (bar) avvenuta nel 2011, al prezzo di € 100.000 non valeva a dimostrare un reddito adeguato. Inoltre la deducente avrebbe cambiato abitazione e non avrebbe documentato la disponibilità di un alloggio idoneo per sé ed i suoi familiari.

2. Nell'atto di appello la signora [...] deduce la erroneità della sentenza sotto molteplici profili. L'Amministrazione intimata si è costituita con atto di mera forma.

Alla pubblica udienza del 12.2.2015 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

3. La sezione ritiene che l'appello sia meritevole di accoglimento.

Il diniego del prefetto ed ancor prima del questore di Udine si fonda sui seguenti motivi:

- a) la ricorrente avrebbe cambiato abitazione e non avrebbe documentato la disponibilità di un alloggio idoneo per sé ed i suoi familiari;
- b) non avrebbe dimostrato la disponibilità di risorse economiche sufficienti al proprio sostentamento ed a quello dei familiari conviventi;
- c) l'attività autonoma intrapresa (bar) risultava in perdita sicché anche sotto tale profilo non risultavano risorse economiche necessarie al rinnovo;
- d) emergevano insoluti contributivi e fiscali tali da far ritenere che la ricorrente non potesse ritenersi integrata nella comunità socio lavorativa italiana;
- e) non sussistevano legami familiari in Italia ed anche nei confronti del marito era stato adottato analogo provvedimento di rigetto del rinnovo del permesso di soggiorno mentre permanevano i legami con il paese di origine.

4. Quanto al punto *sub* a) occorre considerare che al momento della presentazione della domanda di rinnovo e cioè in data 13.1.2011 la ricorrente risiedeva con il suo nucleo familiare a [...] come risultava dai precedenti rinnovi del permesso di soggiorno e che tale alloggio era stato ritenuto come idoneo nei precedenti titoli di soggiorno.

La richiesta di rinnovo venne inoltrata congiuntamente, in nome e per conto dei figli perché essendo minori, a quell'epoca erano inseriti nel permesso di soggiorno della madre. Successivamente la posizione di soggiorno dei figli si è resa indipen-

dente da quella della madre secondo le indicazioni contenute all'art. 31 co. 2 del d.lgs. 286 del 1998 che prescrive il rilascio per i minori che abbiano compiuto quattordici anni di un permesso di soggiorno autonomo rispetto a quello dei genitori, valido sino al raggiungimento della maggiore età.

Nel maggio del 2011, allorché la ricorrente si trasferiva ad Udine, poiché due dei suoi figli conservavano la propria residenza presso lo zio paterno in [...] nello stesso immobile in cui avevano in precedenza risieduto e la figlia maggiorenne trasferiva la propria residenza nella nuova abitazione del padre, la ricorrente non aveva alcun onere di dare prova di poter disporre di un alloggio idoneo per i propri familiari.

In ogni caso in sede di ricorso gerarchico la signora [...] produceva un contratto di locazione per un alloggio in ipotesi idoneo anche a ospitare eventualmente i figli della ricorrente quando gli stessi avessero dovuto raggiungerla.

Quanto alla contestazione *sub b)* e *sub c)*, relativa alla mancanza di risorse economiche da parte della ricorrente, occorre considerare che la deducente aveva intrapreso una nuova attività commerciale di pubblico esercizio con vendita di sostanze alcoliche e ricevitoria autorizzata dalla SISAL, investendo in essa rilevanti risorse economiche (€ 100.000) e, benché nel primo anno la attività ha avuto un reddito negativo, ricollegabile anche alla necessità di avviamento e conquista della clientela, già nel secondo anno e nei successivi si era determinata una inversione di tendenza.

In ogni caso, ritiene la sezione che il valore patrimoniale delle licenze e dell'investimento effettuato, anche ad ipotizzare una sua diminuzione a causa della crisi del mercato, era comunque un elemento significativo di cui tenere conto ai fini della valutazione del minimo reddituale idoneo al rinnovo del titolo di soggiorno, esistendo per la ricorrente, anche in una visione meramente prognostica, delle concrete prospettive di lavoro e dunque di formazione di reddito.

Quanto poi al punto *sub d)* relativo a pendenze fiscali e contributive risulta che le stesse, pure se esistenti nei confronti di Equitalia (per lo smaltimento dei rifiuti) e dell'INPS (per contributi previdenziali), ammontavano a cifre contenute, minori complessivamente a € 3000, dunque scarsamente significative in relazione alla attività commerciale intrapresa in cui il valore del patrimonio doveva considerarsi una garanzia sufficiente per il debito.

In ogni caso la ricorrente aveva provveduto ad inoltrare richiesta di rateizzazione dei debiti accumulati onde ripianare l'esposizione con il fisco e pagare i contributi ancora non corrisposti. Anche la posizione delle due dipendenti del locale, peraltro, risultava regolare con versamenti dei contributi all'INPS.

Si aggiunga che i figli minori della signora [...], entrati in Italia in tenera età e prima comunque del compimento del quattordicesimo anno, hanno titolo, come già sopra rilevato, in virtù dell'art. 31 co. 2 del d.lgs. n. 286 del 1998 ad un autonomo titolo di soggiorno svincolato dal titolo dei propri genitori.

Anche sotto tale profilo i provvedimenti impugnati risultano carenti.

L'art. 5 co. 5 del d.lgs. n. 286 del 1998 infatti impone all'Amministrazione la valutazione dei vincoli familiari e sociali del richiedente. La signora [...] vive in Italia

dal 2002 ed ha tre figli, che hanno trascorso gran parte della vita in Italia dove già lavorano o sono in cerca di occupazione. A ciò si aggiunga che in Italia vivono molti zii della deducente con le rispettive famiglie.

La comunità familiare che la signora è costretta a lasciare è molto ampia mentre in Cina, dove la ricorrente è rientrata una sola volta dal 2002, è ragionevole ritenere che i legami familiari e sociali si siano fortemente attenuati.

Dalla motivazione dell'atto impugnato emerge che gli elementi indicati dalla norma soprarichiamata non sono stati presi in considerazione, il che assume un particolare rilievo in relazione al coinvolgimento dei figli della deducente di cui due minori.

Conclusivamente, i provvedimenti impugnati risultano illegittimi sotto il profilo della carenza istruttoria e di motivazione sia per la mancata valutazione della durata del soggiorno in Italia della deducente, sia per la mancata valutazione del suo inserimento sociale ed economico con l'acquisito e la gestione di una azienda con oggettivo valore economico, sia per la mancata valutazione dei vincoli familiari con ben tre figli in Italia, sia per la mancanza di precedenti penali e di alcun altro indice di pericolosità sociale.

L'appello, quindi, merita accoglimento e la sentenza appellata deve essere riformata, con conseguente accoglimento del ricorso di primo grado. Spese ed onorari dei due gradi possono essere compensati.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. III) definitivamente pronunciando, accoglie l'appello e, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla i provvedimenti impugnati dinanzi al Tar. Compensa spese ed onorari del doppio grado di giudizio.

## 5.

### **Tribunale amministrativo regionale per la Liguria - sez. II sentenza 8.1.2015 n. 28 - rel. Goso**

**permesso di soggiorno - diniego per mancata presentazione alla convocazione per i rilievi fotodattiloscopici - ipotesi astrattamente legittima di diniego - necessità di inviare il preavviso di rigetto ex art. 10 bis legge 241/90  
convocazione per i rilievi fotodattiloscopici - mancata traduzione in lingua conosciuta dallo straniero - illegittimità**

*artt. 5, 13 TU n. 286/98; art. 10 bis l. 241/90*

Sul ricorso RG. 621 del 2014, proposto da [...] contro il Ministero dell'interno, [...] per l'annullamento del provvedimento del questore di Genova n. 49/Cat.A.12/Imm.-2^Sez.-Sogg./2014 del 29.1.2014, notificato in data 12.4.2014, con il quale è stata rifiutata l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, [...].

### Svolgimento del processo

Il ricorrente, cittadino marocchino, ha conseguito il rilascio di un primo permesso di soggiorno nel 2009, per motivi familiari. Alla scadenza, ha presentato istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato.

Con provvedimento del 29.1.2014 la questura di Genova ha respinto l'istanza suddetta in quanto il richiedente, nonostante la convocazione e il successivo preavviso di rigetto, non si era presentato presso gli uffici per essere sottoposto ai rilievi fotodattiloscopici.

Con ricorso regolarmente notificato il 27.5.2014 e depositato il successivo 25 giugno, l'interessato ha impugnato il menzionato provvedimento lesivo dei suoi interessi. L'esponente sostiene che la circostanza rilevata dall'Amministrazione costituirebbe mera irregolarità amministrativa, non ostativa alla permanenza in Italia di un soggetto che ha dimostrato una costante volontà di inserimento lavorativo; inoltre, rimarca l'esistenza di stabili legami familiari nel territorio nazionale (convive con la sorella regolarmente soggiornante); denuncia, infine, la violazione dell'art. 10 *bis* della l. n. 241 del 1990, dell'art. 8 CEDU e la mancata traduzione del provvedimento impugnato nonché della previa convocazione per essere sottoposto ai rilievi fotodattiloscopici.

L'Avvocatura distrettuale dello Stato di Genova, costituitasi formalmente in giudizio in rappresentanza dell'intimato Ministero dell'interno, si è limitata a depositare una relazione della questura di Genova e documentazione inerente al procedimento. Con ordinanza n. 237 del 9.7.2014, è stata accolta, ai fini del riesame da parte dell'Amministrazione, l'istanza cautelare incidentalmente proposta con l'atto introduttivo del giudizio. L'ordinanza non è stata ottemperata dalla questura di Genova. Il ricorso, quindi, è stato chiamato alla pubblica udienza del 20.11.2014 e ritenuto in decisione.

### Motivi della decisione

Sono fondate e assorbenti le doglianze inerenti alla mancata traduzione degli atti con cui il ricorrente era stato convocato per l'esecuzione dei rilievi fotodattiloscopici. A tale riguardo, occorre premettere che, contrariamente a quanto ipotizzato dal ricorrente, l'omissione dell'adempimento in parola, previsto dal co. 4 *bis* dell'art. 5 del TU immigrazione, non può essere considerata alla stregua di mera irregolarità amministrativa: esso garantisce, infatti, la primaria esigenza di evitare che si verificino eventuali cambi di identità o sostituzioni di persona.

Ne deriva, pur in assenza di un'espressa sanzione normativa, la legittimità del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno opposto allo straniero che abbia rifiutato o, comunque, omesso volontariamente di sottoporsi a detti rilievi (Tar Piemonte, sez. I, 14.11.2012, n. 1219).

Per esplicitare tale effetto, però, la convocazione per sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici (o, nel caso in cui lo straniero non si sia presentato a seguito della convocazione, la comunicazione del preavviso di rigetto) devono essere resi conoscibili e adeguatamente comprensibili da parte del richiedente.

Ciò implica che, nel caso in cui l'interessato non abbia una sufficiente conoscenza della lingua italiana, l'atto deve essere accompagnato da una traduzione, se non nella sua lingua madre, perlomeno in una delle lingue internazionalmente conosciute.

Il principio della "adeguata comprensibilità" degli atti concernenti l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, infatti, trova espressa consacrazione nell'art. 2, co. 6, del TU immigrazione: "Ai fini della comunicazione allo straniero dei provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, gli atti sono tradotti, anche sinteticamente, in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola, con preferenza per quella indicata dall'interessato".

Di analogo tenore è il successivo art. 13, co. 7, del TU: "Il decreto di espulsione e il provvedimento di cui al co. 1 dell'art. 14, nonché ogni altro atto concernente l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, sono comunicati all'interessato unitamente all'indicazione delle modalità di impugnazione e ad una traduzione in una lingua da lui conosciuta, ovvero, ove non sia possibile, in lingua francese, inglese o spagnola".

Non vi è ragione per ritenere che detto principio non debba trovare applicazione anche nel caso della convocazione per i rilievi fotodattiloscopici, poiché la mancata comprensione dell'esatto significato di tale atto e delle conseguenze che si ricollegano all'eventuale omissione pregiudicano la possibilità di soggiornare regolarmente sul territorio nazionale. Nel caso in esame, il ricorrente ha dichiarato di non comprendere la lingua italiana e tale circostanza, confermata dalla sorella, non è stata smentita o comunque accertata dall'Amministrazione.

Ne deriva la diagnosi di illegittimità del provvedimento impugnato, non essendo stato dimostrato che il ricorrente avesse inteso sottrarsi coscientemente agli obblighi concernenti la sottoposizione a rilievi fotodattiloscopici.

Si intende che la presente decisione non comporta il riconoscimento del diritto del ricorrente a conseguire il rinnovo del permesso di soggiorno, ma solo l'esigenza che l'Amministrazione riavvii il relativo procedimento con modalità tali da garantire l'effettiva partecipazione dell'interessato. In ragione della peculiarità della controversia, le spese di lite vanno integralmente compensate fra le parti costituite.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (sez. II), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato, nei termini di cui in motivazione. Spese compensate.



6.

**Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna - sez. I  
sentenza 24.2.2015 n. 173 - est. Di Benedetto**

**permesso di soggiorno - revoca a seguito di condanna patteggiata per reato *ex* art. 648 c.p. e commercio di prodotti contraffatti - mancata valutazione della durata della presenza in Italia e dei vincoli familiari - illegittimità**

**permesso di soggiorno - revoca automatica a seguito di condanna - contrasto con i principi costituzionali dell'irragionevolezza delle presunzioni assolute se limitano un diritto fondamentale - illegittimità**

**cittadino straniero soggiornante da più di 5 anni - condizione equiparabile a colui che ha formalmente ottenuto il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo - analoga esclusione di preclusioni automatiche, anche correlate alla dedotta pericolosità sociale**

*artt. 5, co. 5 e 9 TU n. 286/98; art. 3 Cost.; artt. 648 e 474 c.p.*

Sul ricorso RG. 51 del 2015, proposto da [...] contro il Ministero dell'interno [...], per l'annullamento del provvedimento [...] emesso dalla questura della Provincia di Ravenna il 23.10.2014, notificato allo straniero il 13.11.2014 che decretava il rigetto dell'istanza volta ad ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno di cui il sig. [...] era titolare e contestualmente ordinava allo stesso di abbandonare il territorio nazionale nei 15 giorni dalla notifica, nonché di ogni atto presupposto o conseguente. [...]. Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto e diritto

1. Il ricorrente è un cittadino straniero che ha ottenuto un provvedimento di regolarizzazione della propria posizione amministrativa sin dal 2002 ed è, quindi, soggiornante regolarmente in Italia da oltre 12 anni. L'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno è stata rigettata dal questore della Provincia di Ravenna che ha ritenuto ostativa al mantenimento del permesso di soggiorno una condanna penale pronunciata, a seguito di patteggiamento o ai sensi dell'art. 444 del c.p.p., dal Tribunale di Ravenna in data 10.6.2013 per il reato di cui all'art. 648 c.p. nonché per l'introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi ai sensi dell'art. 474 del c.p.

L'interessato ha presentato ricorso al Tar deducendone l'illegittimità. Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato, che ha chiesto il rigetto del ricorso. [...].

2. Il ricorso è fondato.

L'Amministrazione ha motivato il proprio ragionamento sulla base di un automatismo ostativo che, pur formalmente corretto sul piano letterale, in realtà non si accorda, alla luce dei più recenti orientamenti della Corte costituzionale, con i principi costituzionali vigenti in materia di immigrazione e, in particolare, con quello secondo cui "le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale

della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*" (Corte cost., n. 172/2012; Cons. St., sez. III, 25.11.2014, n. 5825).

2.1. Va aggiunto, altresì, che la recente ordinanza n. 58 del 17.3.2014 della stessa Corte costituzionale, nel ritenere manifestamente infondata una questione di costituzionalità, ha rilevato che «assume pregnante rilievo la considerazione che un orientamento della giurisprudenza ha reputato applicabile il sistema di tutela rafforzata quando il cittadino extracomunitario, sul presupposto della permanenza effettiva nel territorio dello Stato da oltre un quinquennio, abbia avviato il procedimento di rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi del citato art. 9 (Tar Puglia, sez. di Lecce, 14.3.2013, n. 582; v. anche Tar Campania, sez. VI, 11.7.2013, n. 3602; Tar Lazio, sez. II *quater*, 20.11.2012, n. 9598), ritenendo che versino in detta situazione “anche coloro che hanno maturato la condizione per il rilascio del permesso di soggiorno a siffatto titolo” (Tar Toscana, sez. II, 7.2.2013, n. 233), con la conseguenza che l’eventuale diniego di rilascio di tale tipo di permesso è subordinato allo svolgimento di un giudizio di pericolosità sociale, nel quale non è possibile tenere conto, con mero automatismo, della sola condanna penale eventualmente irrogata al richiedente».

3. Nel caso di specie ricorrono le circostanze di cui al punto precedente dal momento che le affermazioni al riguardo contenute nel ricorso non sono smentite dal provvedimento impugnato né risultano contestate nel corso del giudizio e sono confermate dalla documentazione prodotta in atti dal ricorrente stesso.

4. Il ricorso va, di conseguenza, accolto al fine di consentire alla competente autorità amministrativa il riesame del caso alla luce delle indicazioni derivanti da questa sentenza e dalla giurisprudenza richiamata, restando quindi salvi, alla luce di quanto esposto, gli ulteriori provvedimenti dell’Amministrazione, la quale valuterà la complessiva situazione, familiare e lavorativa, del cittadino extracomunitario, il suo inserimento sociale e la sua attuale e concreta pericolosità sociale.

5. In relazione alla materia e alla motivazione connessa alla più recente giurisprudenza costituzionale e amministrativa, le spese devono essere compensate tra le parti mentre il Ministero degli interni va condannato al pagamento di una somma pari all’importo del contributo unificato versato.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per l’Emilia Romagna (sez. I) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto annulla il provvedimento impugnato e dispone come in motivazione. Spese compensate. Condanna il Ministero degli Interni al pagamento di una somma pari all’importo del contributo unificato versato in favore del ricorrente. [...].

7.

**Tribunale amministrativo regionale per la Emilia Romagna - sez. I  
sentenza 9.3.2015 n. 227 - est. Di Benedetto**

**permesso di soggiorno per lavoro - diniego per asserita insufficienza di reddito - mancata valutazione della durata della presenza in Italia - illegittimità - esclusione di ogni automatismo e delle presunzioni assolute - applicazione dei principi costituzionali**

**cittadino straniero soggiornante da tempo - equiparazione della condizione con il cittadino straniero titolare di PSUE o che abbia attivato il relativo procedimento per il riconoscimento dello *status***

*artt. 5 e 9 TU n. 286/98*

Sul ricorso RG. 76 del 2015, proposto da [...] contro la questura di Ravenna, il Ministero degli interni [...] per l'annullamento del provvedimento di rigetto dell'istanza volta ad ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno emesso dalla questura di Ravenna in data 2.10.2014 e notificato al ricorrente in data 18.12.2014; [...]. Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto e diritto

1. [...]. La causa è stata trattenuta in decisione all'odierna Camera di Consiglio ai sensi dell'art. 60 del c.p.a.

2. Il provvedimento di diniego è motivato esclusivamente sulla base della circostanza del mancato possesso di un reddito adeguato in relazione a quanto previsto dall'art. 29, co. 3, del Testo unico in materia di immigrazione.

3. Ciò premesso il ricorso è fondato.

L'Amministrazione ha motivato il proprio ragionamento sulla base di un automatismo ostativo che, pur formalmente corretto sul piano letterale, in realtà non si accorda, alla luce dei più recenti orientamenti della Corte costituzionale, con i principi costituzionali vigenti in materia di immigrazione e, in particolare, con quello secondo cui "le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*" (Corte cost., n. 172/2012; Cons. St., sez. III, 25.11.2014, n. 5825).

3.1. Va aggiunto, altresì, che la recente ordinanza n. 58 del 17.3.2014 della stessa Corte costituzionale, nel ritenere manifestamente infondata una questione di costituzionalità, ha rilevato che «assume pregnante rilievo la considerazione che un orientamento della giurisprudenza ha reputato applicabile il sistema di tutela rafforzata quando il cittadino extracomunitario, sul presupposto della permanenza effettiva nel territorio dello Stato da oltre un quinquennio, abbia avviato il procedimento di rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi del citato art. 9 (Tar Puglia, sez. Lecce, 14.3.2013, n. 582; v. anche Tar Cam-

pania, sez. VI, 11.7.2013, n. 3602; Tar Lazio, sez. II *quater*, 20.11.2012, n. 9598), ritenendo che versino in detta situazione “anche coloro che hanno maturato la condizione per il rilascio del permesso di soggiorno a siffatto titolo”, pur non avendolo ancora chiesto (Tar Toscana, sez. II, 7.2.2013, n. 233), con la conseguenza che l’eventuale diniego di rilascio di tale tipo di permesso è subordinato allo svolgimento di un giudizio di pericolosità sociale, nel quale non è possibile tenere conto, con mero automatismo», della sola mancanza del requisito reddituale.

4. Nel caso di specie ricorrono le circostanze di cui al punto precedente dal momento che le affermazioni al riguardo contenute nel ricorso, in ordine alla permanenza sul territorio dello Stato da quindici anni non sono smentite dal provvedimento impugnato né risultano contestate nel corso del giudizio (la relazione della questura ammette che lo straniero soggiorna in Italia da lungo tempo).

5. Il ricorso va, di conseguenza, accolto al fine di consentire alla competente autorità amministrativa il riesame del caso alla luce delle indicazioni derivanti da questa sentenza e dalla giurisprudenza richiamata, restando quindi salvi, alla luce di quanto esposto, gli ulteriori provvedimenti dell’Amministrazione, la quale valuterà la complessiva situazione, familiare e lavorativa, del cittadino extracomunitario, il suo inserimento sociale e la sua attuale e concreta pericolosità sociale.

6. Le spese seguono la soccombenza ed il Ministero degli interni va condannato anche al pagamento di una somma pari all’importo del contributo unificato versato.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per l’Emilia Romagna (sez. I), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato e dispone come in motivazione. Condanna l’Amministrazione intimata al pagamento delle spese di causa in favore del ricorrente [...].

## 8.

### **Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte - sez. I sentenza 20.3.2015 n. 486 - est. Limongelli**

**permesso di soggiorno - diniego di rinnovo per asserita assenza dall’Italia per un periodo superiore a 6 mesi - onere probatorio in capo alla questura - difetto di prova - elementi meramente congetturali - illegittimità**

**permesso di soggiorno - diniego di rinnovo anche per asserita insufficienza reddituale - fondatezza della motivazione - irrilevanza della proprietà immobiliare - mancata valutazione, tuttavia, della durata della presenza in Italia e dei legami sociali - illegittimità del diniego**

*artt. 5, co. 5 e 26 TU n. 286/98*

Sul ricorso RG. 1537 del 2014, proposto da [...] contro il Ministero dell’interno [...] per l’annullamento del provvedimento prot. n. 759/2014 emesso dal questore

di Torino in data 5.9.2014 e notificato il 5.10.2014, con il quale è stata rigettata l'istanza di rinnovo di permesso di soggiorno; [...]. Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto e diritto

1. Il ricorrente, cittadino camerunense, titolare di permesso di soggiorno dal 27.10.1997, più volte rinnovato e scaduto da ultimo il 29.12.2011, in data 22.2.2012 ha chiesto al questore di Torino il rinnovo del titolo di soggiorno per lavoro autonomo.

2. Il questore di Torino, con il provvedimento indicato in epigrafe, ha respinto l'istanza per due concorrenti ragioni:

- il ricorrente si sarebbe assentato dal territorio italiano per una durata superiore al termine massimo semestrale previsto dall'art. 13 co. 4 del d.p.r. n. 394/99; in particolare, si sarebbe assentato quanto meno dal 20.9.2010 (data in cui lo stesso ricorrente ha ottenuto il permesso di soggiorno dagli Stati Uniti d'America, come si evince dal suo passaporto) fino al 22.2.2012 (data dell'istanza di rinnovo del titolo di soggiorno italiano);

- inoltre, il ricorrente sarebbe sprovvisto, almeno dal 2010, del reddito minimo richiesto per la regolare permanenza sul territorio italiano, pari all'importo annuo dell'assegno sociale, sicché avrebbe già abbondantemente beneficiato del termine massimo di "attesa occupazione" previsto dall'art. 22 co. 11 del d.lgs. n. 286/98.

3. Attraverso un unico motivo di ricorso, il ricorrente ha contestato la fondatezza di entrambi i capi di motivazione dell'atto impugnato:

- quanto al primo, ha negato che l'assenza sia stata "continuativa", come preteso dall'art. 13 citato; ha contestato che dal proprio passaporto si evinca la continuità dell'assenza dall'Italia, come asserito dall'Amministrazione;

- quanto al secondo, ha lamentato che l'Amministrazione abbia preso in considerazione solo il profilo reddituale e non la sua complessiva condizione economica e patrimoniale; ha esposto di essere comproprietario con la donna con cui convive (straniera titolare di regolare permesso di soggiorno) dell'immobile di residenza; ha lamentato che tale circostanza non sia stata valutata ai fini reddituali; inoltre, e comunque, ha lamentato che l'amministrazione non abbia preso in considerazione la lunga durata del proprio regolare soggiorno in Italia, a far data dal 1997.

4. Il Ministero dell'interno si è costituito con atto di mero stile, senza depositare documentazione e senza svolgere difese nel merito.

5. Con ordinanza collegiale n.145 del 23.1.2015, la sezione ha disposto incumbenti istruttori a carico dell'Amministrazione, puntualmente ottemperati.

6. All'udienza in Camera di Consiglio del 5.3.2015, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il ricorso è fondato e va accolto, nei sensi e nei limiti qui di seguito precisati.

7.1. L'art. 13 co. 4 del d.p.r. 394/99 dispone che "Il permesso di soggiorno non può essere rinnovato o prorogato quando risulta che lo straniero ha interrotto il soggiorno in Italia per un periodo continuativo di oltre sei mesi, o, per i permessi di sog-

giorno di durata almeno biennale, per un periodo continuativo superiore alla metà del periodo di validità del permesso di soggiorno, salvo che detta interruzione sia dipesa dalla necessità di adempiere agli obblighi militari o da altri gravi e comprovati motivi”.

7.2. Presupposto per il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno ai sensi di tale norma è che “risult(i)” che lo straniero abbia interrotto il soggiorno in Italia “per un periodo continuativo di oltre sei mesi”. L’utilizzo del verbo “risultare” sta ad indicare che l’assenza continuativa dall’Italia per oltre sei mesi dello straniero deve risultare accertata in esito all’istruttoria disposta dall’Amministrazione.

7.3. Nel caso di specie, i documenti versati in atti dal ricorrente e dalla stessa questura non consentono di evincere la continuità dell’assenza (*recte*, delle assenze) dall’Italia del ricorrente; le stesse deduzioni svolte in giudizio dal responsabile del procedimento nella relazione versata in atti appaiono perplesse: riferendosi al secondo timbro apposto sul passaporto del ricorrente negli Stati Uniti si precisa “non si capisce se di entrata o uscita”; poi si fa riferimento ad un terzo timbro “di ingresso” in Camerun in data 8.11.2011, ma nulla si dice della “uscita” e quando sarebbe avvenuta (perché per essere avvenuta è avvenuta, dal momento che non è contestato che il ricorrente viva attualmente in Italia).

In altre parole, vi è prova che il ricorrente è uscito dall’Italia in almeno un paio di occasioni, ma non risulta per quanto tempo sia stato assente dall’Italia, e dunque non risulta accertata l’assenza “continuativa” per oltre sei mesi richiesta dalla norma applicata dall’amministrazione con il provvedimento qui impugnato.

7.4. Né incombeva al ricorrente fornire la prova della sua presenza in Italia, come preteso dalla questura, dal momento che siccome l’asserita assenza ultrasemestrale continuativa dall’Italia è stata assunta a fondamento di un provvedimento lesivo della sfera giuridica del ricorrente, incombeva all’amministrazione accertare compiutamente i presupposti di fatto del provvedimento medesimo: provvedimento che, invece, sotto questo specifico profilo, risulta adottato su presupposti sostanzialmente congetturali e comunque non adeguatamente accertati e istruiti.

7.5. Per quanto attiene all’altro capo della motivazione concernente l’assenza di reddito dello straniero, le valutazioni dell’amministrazione appaiono sostanzialmente corrette, dal momento che ai sensi dell’art. 26 co. 2 e 3, d.lgs. 25.7.1998 n. 286 presupposto per il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro autonomo è che l’extracomunitario interessato disponga di risorse adeguate per l’esercizio dell’attività che intende intraprendere e, comunque, di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l’esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (Tar Torino, sez. I, 23.5.2014 n. 947).

7.6. La titolarità del diritto di proprietà di un immobile non contribuisce alla determinazione del “reddito” dello straniero, dal momento che il reddito individua il flusso di risorse liquide generato da un’attività lavorativa o da altra fonte lecita, e come tale idonea a garantire il sostentamento materiale in Italia dello straniero,

laddove la proprietà immobiliare individua un elemento statico di natura “patrimoniale” e non “reddituale”, idoneo certamente a garantire il possesso di una casa di abitazione, ma non il sostentamento dello straniero, che necessariamente dipende dal possesso di risorse liquide derivanti da fonte lecita e tendenzialmente stabile.

7.7. Tuttavia, considerata la lunga permanenza in Italia del ricorrente (risalente quanto meno all’anno 1997, anno di rilascio del primo permesso di soggiorno) e la presenza in Italia di radicati legami familiari (non è contestato che egli conviva con una propria connazionale e sia comproprietario, assieme a questa, dell’abitazione in cui entrambi risiedono), ritiene il Collegio che l’Amministrazione, prima di negare il rinnovo del titolo di soggiorno, avrebbe dovuto valutare anche tali profili, mentre invece non l’ha fatto.

È stato affermato, in proposito, che in sede di esame dell’istanza di rinnovo del permesso di soggiorno presentata dall’extracomunitario sussiste l’obbligo per il questore, prima di pervenire ad una statuizione espulsiva dal territorio nazionale dell’istante, di tener conto dell’effettività dei vincoli familiari costituiti in Italia, nonché della stessa durata del pregresso periodo di soggiorno con una motivata valutazione in ordine al concorso, nella fattispecie oggetto del provvedere, degli anzidetti interessi secondari, che la disciplina sull’immigrazione prende in considerazione a temperamento dei più rigidi criteri di automatismo che presiedono l’accertamento dei presupposti per l’ingresso e la permanenza in Italia (Consiglio di Stato sez. III, 21.7.2014 n. 3871).

7.7. Gli ulteriori riferimenti contenuti nella relazione della questura ai procedimenti penali da cui sarebbe attinto il ricorrente non sono pertinenti al provvedimento impugnato, nel quale non vi è alcuna menzione di tali procedimenti, né di valutazioni concernenti la pericolosità sociale dello straniero.

8. Alla stregua di tali considerazioni, il ricorso è fondato e va accolto, e per l’effetto il provvedimento impugnato va annullato ai fini di un motivato riesame dell’istanza del ricorrente da parte dell’amministrazione, da condursi nel rispetto dei principi testè enunciati.

9. Le spese di lite possono essere compensate tra le parti, avuto riguardo alla peculiarità della vicenda esaminata e alla natura meramente interlocutoria della presente decisione, foriera di ulteriori sviluppi procedurali.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto annulla l’atto impugnato, nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione. Spese di lite compensate.

## Cittadinanza

### 4.

**Tribunale di Milano**  
**sentenza 29.1.2015 - est. Bichi**

**acquisto della cittadinanza “per elezione” - requisito della residenza legale ininterrotta sino al raggiungimento della maggiore età - permessi di soggiorno dei genitori acquisiti dopo la nascita del figlio - rigetto della richiesta da parte del Comune di appartenenza - legittimazione passiva del Comune nella successiva controversia - esclusione - irrilevanza della situazione dei genitori - certificazioni pubbliche sulla ininterrotta residenza in Italia dell’interessato - riconoscimento della cittadinanza italiana**

*art. 4, co. 2 l. 91/92, art. 33 l. 98/13*

N. R.G. 80677/2012. Nella causa civile di I grado iscritta al n. R.G. 80677/2012 promossa da [...] contro il Comune di Milano [...] e il Ministro dell’interno, [...]. Oggetto: riconoscimento di cittadinanza. [...].

#### In fatto e in diritto

1. Con atto di citazione notificato il 15.11.2012 [...] ha convenuto in giudizio avanti questo Tribunale il Comune di Milano, esponendo che: è nato a Milano il giorno 22.8.1994 (cfr. certificato di nascita e certificazione Ospedale “Vittore Buzzi” *sub* docc. 1 e 2); è figlio dei sig. [...] (nato in data [...] nella città di Manila, nelle Filippine) e [...] (nata in data [...] nella città di Gubat, nelle Filippine) docc. 1 e 3; i genitori dell’attore sono cittadini filippini: il padre è giunto in Italia il 5.12.1991, la madre il successivo 22.8.1994; dalla data di ingresso sul territorio nazionale ad oggi hanno vissuto stabilmente a Milano (recandosi nelle Filippine solo poche volte ed in occasione delle ferie) ed hanno qui instaurato regolari rapporti di lavoro (come operaio il padre, come collaboratrice domestica la madre), riuscendo ad ottenere dalla questura un permesso di soggiorno per motivi di lavoro solamente in data 23.2.1996 il padre e 17.2.1996 la madre, usufruendo del provvedimento di “sanatoria” di cui al d.l. 489/1995 (docc. 4 e 5); in data 25.2.1999 hanno acquistato l’immobile in cui tuttora vivono insieme all’attore ed all’altra figlia, [...], nata nel 2006; l’attore, dalla nascita ad oggi ha sempre ed ininterrottamente vissuto in Italia, nella città di Milano: è infatti nato a Milano presso l’Ospedale “Vittore Buzzi” (cfr. docc. 1 e 2); è stato sottoposto, presso la ASL di Milano a tutte le vaccinazioni obbligatorie (come emerge dal certificato prodotto *sub* doc. 7, nel corso dei primi due anni di vita - quelli in cui i genitori erano privi di permesso di soggiorno e quindi di iscrizione anagrafica - le vaccinazioni sono state effettuate in data 23.11.1994, 14.12.1994, 18.1.1995, 26.6.1995 e 30.9.1996 - cfr. doc. 7); è stato sottoposto periodicamente, nei primi tre anni di vita, a visite di controllo pediatriche; tra i tre ed i diciotto anni è stato poi assistito da un medico curante con studio in Milano (cfr.



scheda sanitaria *sub* doc. 10); a Milano ha frequentato la scuola materna (doc. 11); a Milano ha frequentato con regolarità e profitto la scuola dell'obbligo (cfr. certificazione *sub* doc. 12) ed a Milano, infine, sta frequentando l'ultimo anno delle scuole superiori, iscritto al liceo scientifico "P. Bottoni" (cfr. certificato *sub* doc. 13).

L'attore esponeva che, compiuti i 18 anni di età, ha ricevuto una lettera a firma dell'assessore alle politiche sociali del Comune di Milano, con la quale gli veniva ricordato che entro un anno avrebbe potuto esercitare il diritto ad optare per la cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 4, co. 2, l. 91/1992 (cfr. doc. 14). In data 7.9.2012 l'attore si è quindi recato presso gli uffici anagrafici del Comune di Milano, al fine di dichiarare la propria volontà di acquisire la cittadinanza italiana.

Presentata la domanda, di contro, con lettera in data 19.9.2012 il Comune di Milano ha avvisato l'attore che avrebbe proceduto al rigetto della richiesta, in quanto "i permessi di soggiorno dei genitori sono stati emessi dopo la nascita dell'interessato, rispettivamente quello della madre il 17.2.1996 e quello del padre il 23.2.1996".

Sulla base di tali premesse l'attore, ritenuto illegittimo il diniego, ha chiesto al Tribunale pronuncia accertativa di acquisizione della cittadinanza.

Si costituiva il Comune di Milano che eccepiva il proprio difetto di legittimazione passiva sostanziale essendo l'unico interlocutore il Ministro dell'interno, titolare del potere pubblicistico concernente l'accertamento e il riconoscimento della cittadinanza italiana.

Il Tribunale disponeva l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Ministero dell'interno, con ordinanza 4.5.2014.

Adempiuto tale incumbente, la causa, sulle conclusioni di cui all'epigrafe, giunge in decisione.

2. Va osservato che non si pongono problemi di competenza territoriale in difetto di eccezione o rilievo in prima udienza *ex* art. 38 c.p.c.

3. Ritiene il Tribunale che debba preliminarmente constatarsi il difetto di legittimazione passiva sostanziale del Comune di Milano.

Come già rilevato da questo Tribunale (sent. Tribunale di Milano, sez. I civ., n. 12502/12 del 13.11.2012), le funzioni statali in materia di tenuta dei registri di stato civile e di popolazione, sono delegate al Sindaco in qualità di ufficiale di Governo ai sensi dell'art. 54, co. 3, d.lgs. n. 267/2000 e che tale delega di funzioni comporta l'immediata riferibilità allo Stato italiano - e per esso al Ministero dell'interno - degli atti concernenti la cittadinanza italiana (il provvedimento dichiarativo dello *status* di cittadino, ovvero ogni provvedimento emanato dal Sindaco quale ufficiale del Governo delegato alle funzioni dello stato civile, quale l'atto di rigetto nella specie; v. sentenza cit. "[...]. Invero, deve essere ricordato che l'ordinamento conosce l'esercizio di funzioni sindacali in nome e per conto non già dell'ente territoriale sotto ordinato rappresentato, bensì in nome e per conto dell'Amministrazione centrale. A titolo di esempio, si ricorda che l'art. 54 del TUEL d.lgs. n. 267/2000 qualifica il Sindaco, ufficiale dell'anagrafe, quale ufficiale del Governo; anche dopo l'intervento della legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali, permane

l'attribuzione al Ministero dell'interno della vigilanza sulla tenuta delle anagrafi e, quindi, anche del registro della cittadinanza istituito presso ciascun Comune, evenienza che giustifica che quell'operare sia riferibile in capo allo Stato a detto Ministero; il Sindaco, in altri termini, esercitando la funzione in esame, assume la veste di ufficiale di Governo [...]”). D'altra parte l'orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte riafferma che anche dopo l'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali n. 142/1990, il Sindaco assume le funzioni di ufficiale di Governo, con atti che, in quanto posti in essere come organo dello Stato, sono riferibili a questo e non al Comune in tutti i casi in cui esercita i suoi poteri di tenuta dell'anagrafe della popolazione (Cass. civ., sez. III, n. 136/1994), risulta confermato anche successivamente (Cass. civ., sez. I, n. 7210/2009; Cass. civ., sez. III, n. 1519/2004; Cass. civ., sez. I, n. 1599/2000).

3. L'art. 4, co. 2, della legge 91/1992 prevede che: “Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data”. Secondo l'art. 1, co. 2, lett. a), d.p.r. 572/1993, norma regolamentare ed attuativa della disposizione sopra trascritta, ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana “si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e di quelle in materia d'iscrizione anagrafica”.

È poi intervenuta la circolare del Ministero dell'interno n. 22 del 7.11.2007, con la quale è stato affermato che l'iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un Comune italiano non può considerarsi pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 4, co. 2, l. 91/92, ove vi sia documentazione atta a dimostrare l'effettiva presenza dello stesso nel nostro Paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica (attestati di vaccinazione, certificati medici in generale, ecc.), e aggiungendo che ciò si rende necessario “al fine di evitare che le omissioni e ritardi relativi ai predetti adempimenti spettanti ai soggetti esercenti la patria potestà e non imputabili al minore possano arrecargli danno [...]”, in armonia con la linea di azione del Governo e con l'orientamento in ambito internazionale volti alla tutela primaria degli interessi del minore”.

Successivamente è intervenuto l'art. 33 del d.l. n. 69/2013 conv. in l. n. 98/2013 con il quale, proprio ai fini specifici qui in considerazione, applicazione dall'art. 4, co. 2 l. n. 91/1992, si specifica che all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della PA “ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni altra idonea documentazione”.

4. Ricordato in tali termini il quadro normativo, venendo al merito della controversia, deve evidenziarsi che, stante la contumacia del convenuto Ministero dell'interno, non sono prospettati elementi di contestazione circa i riscontri probatori offerti dall'attore ed esposti nella narrativa *sub* par. 1.

Essi, obiettivamente, hanno una loro intrinseca significatività, trattandosi di certificazioni o attestazioni di Amministrazioni e Enti pubblici italiani e danno univoco riscontro delle condizioni previste dall'art. 4 co. 2 l.cit.: nascita in Italia; residenza legale ininterrotta dalla nascita al compimento del diciottesimo anno di età; dichiarazione di volontà, presentata entro il diciannovesimo anno di età.

Infatti l'attore è nato in Milano, presso l'Ospedale Buzzi, è stato oggetto, continuamente, di cure e profilassi presso la ASL di competenza, ha frequentato scuole italiane, ha ininterrottamente vissuto in Milano, presso la residenza familiare in Milano.

Come detto, il Ministero non ha prospettato alcuna ragione impeditiva.

Può, per altro, considerarsi che nella comunicazione del Comune oggetto di impugnativa in questa sede si fa riferimento alla pretesa assenza in capo all'interessato di legale ed ininterrotta residenza dalla nascita al compimento dei diciotto anni, in dipendenza della mancanza di permesso di soggiorno da parte dei suoi genitori per un periodo di circa due anni, dalla nascita del figlio al febbraio 1996.

Ritiene il Tribunale che il requisito della regolarità del soggiorno dei genitori del richiedente la cittadinanza, non è previsto quale condizione per il riconoscimento della cittadinanza ai sensi dell'art. 4, co. 2, l. 91/1992.

La condizione necessaria (e sufficiente, insieme alla nascita in Italia ed alla dichiarazione entro il diciannovesimo anno) è solamente la legale ed ininterrotta residenza dalla nascita al diciottesimo anno di età dell'interessato.

L'art. 43, co. 2, c.c. indica che: "la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale" (la registrazione della residenza stessa, ai sensi del successivo art. 44 c.c., rileva, per altri profili, esclusivamente ai fini dell'opponibilità ai terzi in buona fede).

Ciò posto, come già rilevato da plurima giurisprudenza di merito, v. richiami in comparsa conclusionale, non possono farsi gravare sul ricorrente ritardi nella iscrizione anagrafica posti in essere dai genitori a fronte di una permanenza effettiva e ininterrotta sul territorio nazionale nel rispetto della normativa sul soggiorno degli stranieri in Italia; l'art. 4 nulla dice in ordine alla condizione giuridica dei genitori naturali, limitandosi a prevedere che lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data, di tal che non può ritenersi ostativa la circostanza che i genitori non avessero la residenza anagrafica (Tribunale di Brescia, Corte d'appello di Napoli, sez. I civile, sent. n. 1486 del 26.4.2012).

Tali principi giurisprudenziali trovano, d'altra parte, definitivo riconoscimento nell'art. 33 d.l. n. 69/2013 citato, volto proprio a neutralizzare eventuali deficienze amministrative concernenti la posizione dei genitori stranieri.

Nel caso di specie, l'ininterrotta presenza e residenza dell'attore sul territorio nazionale, Comune di Milano, sin dalla nascita e, quindi anche nel periodo antecedente l'11.12.1996 (data di registrazione anagrafica della sua residenza), risulta in e-

quivocamente attestato dalle certificazioni pubbliche di carattere anagrafico, sanitario e scolastico.

Dalla concorrenza dei tre requisiti previsti dal più volte citato art. 4, co. 2, legge 91, discende quindi il diritto dell'attore all'acquisizione della cittadinanza italiana. Può disporsi l'integrale compensazione delle spese, tenuto conto, da un lato, della soccombenza nei confronti del Comune di Milano e, dall'altro, del citato intervento normativo avvenuto in corso di giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando, disattesa o assorbita ogni diversa domanda o eccezione: accerta e dichiara che sussistono le condizioni di cui all'art. 4 co. 2 l. n. 91/1992 per il riconoscimento della cittadinanza italiana all'attore [...]; dichiara il difetto di legittimazione del Comune di Milano. Dichiara compensate le spese di giudizio. [...].

## 5.

### **Tribunale di Roma sentenza 9.6.2015 n. 12585 - rel. Pratesi**

**accertamento dello *status* di apolide da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria - prova della mancanza di qualsiasi cittadinanza dell'interessato - esclusione - mancato acquisto della cittadinanza dello Stato di potenziale appartenenza e residenza in Italia - sufficienza di tali requisiti - individuo nato nel territorio del Montenegro, all'epoca appartenente alla Repubblica socialista di Jugoslavia - perdita della cittadinanza di origine e mancato acquisto della cittadinanza del nuovo Stato - riconoscimento del suddetto *status***

*art. 1 Conv. New York del 28.9.1954*

Nella causa civile di primo grado iscritta al n. 14365/14 r.g.a.c. trattenuta in decisione all'udienza di precisazione delle conclusioni del 28.4.2015 e vertente tra [...] e Ministero dell'interno nonché P.M. in persona del Procuratore della Repubblica [...]. Oggetto: riconoscimento dello *status* di apolide.

#### Ragioni di fatto e di diritto della decisione

L'attrice, con citazione ritualmente notificata chiede che venga riconosciuto il proprio stato di apolide ai sensi e per gli effetti della Convenzione di New York del 28.9.1954. Il Ministero dell'interno convenuto non si è costituito.

Nel merito, la documentazione prodotta consente di affermare che l'attore, nato nel 1965 nella Repubblica federale socialista di Jugoslavia, nella città di Nicsik (oggi parte dello Stato del Montenegro) non risulta oggi iscritto nei Registri dello stato civile del Montenegro (v. certificazione in atti) e non viene considerato da tale Stato come proprio cittadino. Egli non è oggi dunque più cittadino della Jugoslavia (a seguito della relativa dissoluzione), né viene riconosciuto cittadino dello Stato che

insiste sul territorio da cui proviene. Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di New York del 28.9.1954 - come ratificata e resa esecutiva in Italia dalla l. 1.2.1962 n. 306 - è considerata apolide "la persona che nessuno Stato, sulla base del proprio ordinamento giuridico, considera come suo cittadino". Deve ritenersi che l'onere della prova di cui è onerato il richiedente debba poter essere circoscritto alla allegazione e conseguente prova della stabile residenza nel territorio dello Stato cui si inoltra l'istanza e alle circostanze di fatto che, secondo la legge dello Stato di potenziale appartenenza, hanno comportato la perdita della prima cittadinanza od il suo mancato acquisto.

Nella fattispecie dunque occorre definire se la Repubblica di Montenegro (nella quale peraltro il richiedente non è mai vissuto), in base al proprio ordinamento giuridico, consideri o meno l'attore come proprio cittadino. Ebbene, la nota proveniente dall'Ambasciata del Montenegro unico Stato rispetto al quale il richiedente presenta oggi significativi elementi di collegamento, attesta che detto Stato non considera l'attore come proprio cittadino. Ne consegue che l'attore può ritenersi privo di qualunque cittadinanza (non potendosi evidentemente, onerare di fornire in proposito una prova negativa riferibile a qualunque Stato) e della conseguente protezione, come di quella di organismi delle Nazioni Unite; non risultando avere commesso crimini ai sensi dell'art. 12, par. III, Conv. di New York del 28.9.1954 (l. 1.2.1962, n. 306), e sul rilievo che egli ha dato prova di risiedere stabilmente in Italia, dove vive con la compagna e con il figlio, nato a Milano nel 1994, egli deve essere riconosciuto apolide. Avuto riguardo alla materia trattata, sussistono giusti motivi per dichiarare le spese di lite integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando dichiara lo *status* di apolide dell'attore [...] ai sensi e per gli effetti detta Convenzione di New York del 28.9.1954 ratificata in Italia con legge 1.2.1962 n. 306; ordina al Ministero dell'interno e, per esso, all'ufficiale dello stato civile competente, di procedere alle iscrizioni, trascrizioni e annotazioni di legge, nei registri dello stato civile, della cittadinanza della persona indicata, provvedendo alle eventuali comunicazioni alle autorità consolari competenti; dichiara le spese di lite integralmente compensate tra le parti.

## Famiglia

### 4.

#### Corte di giustizia dell'Unione europea 9.7.2015, causa K. e A., C-153/14

**ricongiungimento familiare - misure di integrazione - normativa nazionale che impone ai familiari l'obbligo di superare un esame di integrazione civica per poter entrare sul territorio di detto Stato membro - legittimità - irrilevanza di circostanze particolari che impediscono oggettivamente agli interessati di poter superare l'esame - incompatibilità con direttiva 2003/86/CE**

**ricongiungimento familiare - misure di integrazione - normativa nazionale che impone ai familiari l'obbligo di superare un esame di integrazione civica per poter entrare sul territorio di detto Stato membro - necessità di sostenere spese che rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare - incompatibilità con direttiva 2003/86/CE**

*direttiva 2003/86/CE*

Nella causa C-153/14, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, proposta dal Raad van State (Paesi Bassi), con decisione dell'1.4.2014, pervenuta in Cancelleria il 3.4.2014, nel procedimento Minister van Buitenlandse Zaken contro K, A,

La Corte (seconda sezione), [...] ha pronunciato la seguente

#### sentenza

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 7, paragrafo 2, co. 1, della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22.9.2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251, p. 12).

2. Tale domanda è stata proposta nell'ambito di due controversie tra il Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro degli affari esteri) e, rispettivamente, K e A, in merito alla loro domanda di permesso di soggiorno temporaneo nei Paesi Bassi ai fini del ricongiungimento familiare con i loro coniugi residenti in tale Stato membro. [...].

#### Controversie di cui ai procedimenti principali e questioni pregiudiziali

#### La causa K

28. K è una cittadina dell'Azerbaigian, la quale, il 22.2.2011, ha presentato all'Ambasciata del Regno dei Paesi Bassi ad Ankara (Turchia), una domanda di permesso di soggiorno temporaneo per ricongiungimento familiare al fine di soggiornare nei Paesi Bassi con il coniuge residente in tale Stato membro. A tal fine, ha presentato un certificato medico sostenendo che, a motivo di problemi di salute comprovati da detto certificato, non sarebbe in grado di presentarsi all'esame di integrazione civica al di fuori del territorio dei Paesi Bassi.

29. Con decisione del 30.5.2011, il Minister van Buitenlandse Zaken ha respinto la domanda di K di permesso di soggiorno temporaneo.

30. Con decisione del 28.2.2012, il Minister van Buitenlandse Zaken ha dichiarato infondato il reclamo proposto da K avverso la decisione del 30.5.2011 [...].

31. Con decisione del 23.11.2012, il Rechtbank's-Gravenhage (Tribunale dell'Aja) ha dichiarato fondato il ricorso presentato da K avverso la decisione del Minister van Buitenlandse Zaken del 28.2.2012 e, di conseguenza, ha annullato tale decisione e ha stabilito che quest'ultimo dovesse rilasciare a K un permesso di soggiorno temporaneo.

32. Il Minister van Buitenlandse Zaken ha proposto appello avverso la decisione del Rechtbank's-Gravenhage del 23.11.2012 davanti al giudice del rinvio.

#### La causa A

33. A è una cittadina nigeriana la quale, il 18.6.2008, ha presentato presso la Rappresentanza diplomatica del Regno dei Paesi Bassi a Abuja (Nigeria), una domanda di rilascio di permesso di soggiorno temporaneo per ricongiungimento familiare al fine di soggiornare nei Paesi Bassi con il coniuge residente in tale Stato membro. A tal fine, ha presentato documentazione medica da cui risulta che soffre di disturbi psichici per i quali ricorre all'uso di farmaci.

34. Con decisione del 18.8.2009, il Minister van Buitenlandse Zaken ha respinto la domanda di rilascio di permesso di soggiorno temporaneo di A.

35. Con decisione del 30.7.2012, il Minister van Buitenlandse Zaken ha dichiarato infondato il reclamo proposto da A avverso la suddetta decisione del 18.8.2009, sostenendo che i disturbi psichici di quest'ultima non davano luogo all'esenzione dall'esigenza di integrazione civica e che essa non poteva nemmeno beneficiare della clausola di equità prevista dall'art. 3.71a, paragrafo 2, lett. d), del Vb 2000, poiché non aveva fornito la prova di avere compiuto sforzi ragionevoli per superare l'esame di integrazione civica. A parere del Minister van Buitenlandse Zaken, l'argomento secondo cui A non sarebbe in grado di viaggiare fino all'Ambasciata del Regno dei Paesi Bassi a causa dei suoi disturbi mentali non è ricevibile dal momento che tale circostanza non è affatto corroborata da prove. Inoltre, il Minister van Buitenlandse Zaken ritiene che l'esigenza di integrazione civica non sia contraria alla direttiva 2003/86.

36. Dalla decisione di rinvio emerge che i tre figli di A hanno anch'essi presentato una domanda di permesso di soggiorno temporaneo per soggiornare nei Paesi Bassi con il proprio padre e, a differenza di ciò che è stato deciso per quanto riguarda A, con la stessa decisione del 30.7.2012, il Minister van Buitenlandse Zaken ha dichiarato fondato il reclamo presentato dai figli avverso il rigetto della loro domanda di rilascio di permesso di soggiorno temporaneo.

37. Con decisione del 12.12.2012, il Rechtbank's-Gravenhage ha dichiarato fondato il ricorso di A avverso la decisione del Minister van Buitenlandse Zaken del 30.7.2012 e, di conseguenza, ha annullato tale decisione e ha disposto che quest'ultimo dovesse rilasciare ad A un permesso di soggiorno temporaneo.

38. Il Minister van Buitenlandse Zaken ha proposto appello dinanzi al giudice del rinvio avverso la decisione del Rechtbank's-Gravenhage del 12.12.2012.

Considerazioni relative alle due cause

[...].

43. Poiché né la direttiva 2003/86 né il criterio di proporzionalità come definito dal libro verde indicano qual è il margine di manovra di cui dispongono gli Stati membri per imporre misure d'integrazione, ai sensi dell'art. 7, paragrafo 2, di detta direttiva, e tenuto conto del fatto che la Corte non si è mai pronunciata sulla nozione di «misure di integrazione», ai sensi di tale disposizione, per cui la portata di tale nozione non è mai stata chiarita, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) a) Se l'espressione «misure di integrazione», che figura all'art. 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/86, debba essere interpretata nel senso che le autorità competenti di uno Stato membro possono esigere da un familiare di un soggiornante che egli dimostri di disporre di una conoscenza della lingua ufficiale di tale Stato membro ad un livello corrispondente al livello A1 del quadro europeo di riferimento per le lingue, nonché di una conoscenza di base della società di tale Stato membro, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno di tale familiare.

b) Se, per rispondere a tale quesito, rilevi il fatto che, tenendo anche conto del criterio di proporzionalità come definito nel libro verde, la legislazione nazionale che contempla l'esigenza di cui al primo quesito, lett. a), preveda che, tranne nel caso in cui il familiare abbia dimostrato che, a causa di un handicap mentale o fisico, egli non è durevolmente in grado di presentarsi all'esame di integrazione civica, soltanto in caso di una combinazione di circostanze individuali molto particolari, che consentono di supporre che il familiare non sia durevolmente in grado di soddisfare le misure di integrazione, la domanda di permesso di ingresso e soggiorno non sarà respinta.

2) Se, tenuto conto del criterio di proporzionalità, come definito nel libro verde, l'obiettivo della direttiva 2003/86 e, in particolare, il suo art. 7, paragrafo 2, ostano a che le spese relative all'esame che mira a valutare se il familiare soddisfi le misure di integrazione summenzionate, siano di un importo pari a EUR 350 dovuto per ogni esame sostenuto, e che il costo, dovuto una sola volta, del pacchetto di preparazione all'esame ammonti a EUR 110».

Sulle questioni pregiudiziali

44. Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 7, paragrafo 2, co. 1, della direttiva 2003/86 debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di Paesi terzi che essi superino un esame di integrazione civica, come quello di cui al procedimento principale, che comprende la valutazione di una conoscenza elementare sia della lingua che della società dello Stato membro interessato e che implica il pagamento di spese plurime, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno di tali cittadini sul proprio territorio ai fini del ricongiungimento familiare.



45. In forza dell'art. 4, paragrafo 1, della direttiva 2003/86, gli Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno del coniuge del soggiornante ai fini del ricongiungimento familiare, purché siano rispettate le condizioni previste dal capo IV di tale direttiva, rubricato «Condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare».

46. La Corte ha già dichiarato che tale disposizione impone agli Stati membri obblighi positivi precisi, cui corrispondono diritti soggettivi chiaramente definiti, in quanto essa impone loro, nelle ipotesi contemplate dalla suddetta direttiva, di autorizzare il ricongiungimento familiare di taluni familiari del soggiornante senza potersi avvalere di discrezionalità in proposito (sentenza Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, punto 41).

47. Tra le condizioni previste dal capo IV della direttiva 2003/86, l'art. 7, paragrafo 2, co. 1, di quest'ultima prevede che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di Paesi terzi che essi si conformino alle misure di integrazione, nel rispetto del diritto nazionale. [...]

50. Tuttavia, poiché l'autorizzazione al ricongiungimento familiare è la regola generale, l'art. 7, paragrafo 2, co. 1, della direttiva 2003/86 deve essere interpretato restrittivamente. Peraltro, il margine di manovra riconosciuto agli Stati membri non deve essere impiegato dagli stessi in un modo che pregiudicherebbe l'obiettivo di tale direttiva, che è di favorire il ricongiungimento familiare, nonché l'effetto utile di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, punto 43).

51. A tale proposito, in base al principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, i mezzi predisposti dalla normativa nazionale che attua l'art. 7, paragrafo 2, co. 1, della direttiva 2003/86 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli (v., per analogia, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 75).

52. Pertanto, nella misura in cui l'art. 7, paragrafo 2, co. 1, della direttiva 2003/86, riguarda soltanto misure «di integrazione», occorre constatare che le misure che gli Stati membri possono esigere sulla base di tale disposizione possono essere considerate legittime soltanto se consentono di facilitare l'integrazione dei familiari del soggiornante.

53. In tale contesto, non si può negare che l'acquisizione di una conoscenza tanto della lingua quanto della società dello Stato membro ospitante faciliti notevolmente la comunicazione tra i cittadini di Paesi terzi e i cittadini nazionali e, inoltre, favorisca l'interazione e lo sviluppo di rapporti sociali tra gli stessi. Neppure si può negare che l'acquisizione della conoscenza della lingua dello Stato membro ospitante renda meno difficile l'accesso da parte dei cittadini di Paesi terzi al mercato del lavoro e alla formazione professionale [v., per quanto concerne l'interpretazione della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25.11.2003, relativa allo *status* dei cit-

tadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, p. 44), sentenza P e S, (C-579/13, EU:C:2015:369, punto 47)].

54. In tale prospettiva, l'obbligo di superare un esame di integrazione civica di livello elementare consente di assicurare l'acquisizione da parte dei cittadini di Paesi terzi interessati di conoscenze che risultano incontestabilmente utili per instaurare legami con lo Stato membro ospitante.

55. Inoltre, tenuto conto del livello elementare delle conoscenze richieste per superare l'esame di integrazione civica di cui ai procedimenti principali, si deve ritenere che, in linea di principio, l'obbligo di superare un tale esame non arreca, di per sé, pregiudizio all'obiettivo del ricongiungimento familiare perseguito dalla direttiva 2003/86.

56. Tuttavia, il criterio di proporzionalità richiede, in ogni caso, che le condizioni di applicazione di un tale obbligo non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto obiettivo. Ciò si verificherebbe, in particolare, se l'applicazione di detto obbligo impedisse automaticamente il ricongiungimento familiare dei familiari del soggiornante laddove, pur non avendo superato l'esame di integrazione, questi ultimi abbiano fornito la prova della loro volontà di superare tale esame e degli sforzi compiuti a tale scopo.

57. Infatti, le misure di integrazione previste dall'art. 7, paragrafo 2, co. 1, della direttiva 2003/86 devono avere come finalità non quella di selezionare le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, ma facilitare l'integrazione di queste ultime negli Stati membri.

58. Inoltre, circostanze individuali particolari, come l'età, il livello di educazione, la situazione finanziaria o le condizioni di salute dei familiari interessati del soggiornante, devono essere prese in considerazione in vista di esonerare questi ultimi dall'obbligo di superare un esame come quello di cui al procedimento principale, quando, a motivo di dette circostanze, risulta che questi ultimi non sono in grado di sostenere tale esame o di superarlo.

59. In caso contrario, in tali circostanze, un tale obbligo potrebbe costituire un ostacolo difficilmente sormontabile per rendere effettivo il diritto al ricongiungimento familiare riconosciuto dalla direttiva 2003/86.

60. Tale interpretazione è avvalorata dall'art. 17 della direttiva 2003/86, che impone un'individualizzazione dell'esame delle domande di ricongiungimento.

61. Orbene, nel caso di specie, emerge dalla decisione di rinvio che, fatta salva la circostanza in cui il familiare interessato dimostri che, a causa di un handicap mentale o fisico, non sia durevolmente in grado di sostenere l'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale, la domanda di permesso di ingresso e di soggiorno non sarà respinta soltanto in caso di applicazione della clausola di equità prevista dall'art. 3.71a, paragrafo 2, lett. d), del Vb 2000.

62. Emerge altresì dalla decisione di rinvio che è solo se, a seguito di una combinazione di circostanze individuali molto particolari, il familiare interessato non è in grado durevolmente di superare tale esame che si deve applicare detta clausola di equità.

63. Risulta pertanto che la clausola di equità prevista dall'art. 3.71a, paragrafo 2, lett. d) del Vb 2000 non consente di esonerare i familiari interessati del soggiornante, tenuto conto delle circostanze particolari proprie della loro situazione, dall'obbligo di superare l'esame di integrazione civica in tutti i casi in cui il mantenimento di tale obbligo renderebbe impossibile o eccessivamente difficoltoso il ricongiungimento familiare.

64. Infine, per quanto riguarda in particolare le spese relative all'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale, occorre precisare che, se è vero che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di Paesi terzi di pagare le spese relative alle misure di integrazione adottate in forza dell'art. 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 nonché di stabilire l'importo di tali spese, tuttavia, conformemente al principio di proporzionalità, il livello al quale tali spese sono fissate non deve avere né per oggetto né per effetto di rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, a pena di pregiudicare l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2003/86 e di privarla del suo effetto utile.

65. Ciò avverrebbe in particolare se l'ammontare delle spese esigibili per sostenere l'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale fosse eccessivo tenuto conto della sua incidenza finanziaria considerevole sui cittadini di Paesi terzi interessati (v., per analogia, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-508/10, EU:C:2012:243, punto 74).

66. A tale proposito, occorre rilevare che, come emerge dalla decisione di rinvio, in forza della legislazione nazionale di cui al procedimento principale, sia le spese d'iscrizione per sostenere l'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale sia le spese riguardanti la preparazione di quest'ultimo sono a carico dei familiari interessati del soggiornante.

67. Occorre altresì precisare che il costo del pacchetto di preparazione all'esame, che è dovuto una sola volta, è di EUR 110, mentre l'importo delle spese d'iscrizione, che i familiari interessati del soggiornante devono affrontare ogni qualvolta sostengano detto esame, è di EUR 350.

68. Dalla decisione di rinvio emerge altresì che il familiare interessato del soggiornante che non abbia pagato le spese di iscrizione non è ammesso all'esame di integrazione civica di cui ai procedimenti principali.

69. In tale contesto, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 53 delle sue conclusioni, è giocoforza constatare che l'importo delle spese relative all'esame di integrazione civica di cui al procedimento principale è tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile, in circostanze come quelle di cui ai procedimenti principali, il ricongiungimento familiare.

70. Ciò vale, *a fortiori*, se si considera che le spese di iscrizione devono essere versate ogni volta che si sostenga nuovamente tale esame e da ciascuno dei familiari del soggiornante che desidera raggiungere quest'ultimo nello Stato membro ospitante e che, a tali spese, si aggiungono quelle che i familiari interessati del soggiornante

nante devono sostenere per raggiungere la sede della rappresentanza olandese più vicina al fine di sostenere detto esame.

71. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'art. 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di Paesi terzi che essi superino un esame di integrazione civica, come quello di cui ai procedimenti principali, che comprende la valutazione della conoscenza elementare sia della lingua che della società dello Stato membro interessato e che comporta il pagamento di diverse spese, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei suddetti cittadini sul proprio territorio ai fini del ricongiungimento familiare, se le condizioni di applicazione di un tale obbligo non rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. In circostanze come quelle dei procedimenti principali, tali condizioni, nei limiti in cui non consentono di prendere in considerazione le circostanze particolari che impediscono oggettivamente agli interessati di poter superare tale esame e fissano l'importo delle spese relative a tale esame ad un livello troppo elevato, rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. [...].

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

l'art. 7, paragrafo 2, co. 1, della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22.9.2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono esigere dai cittadini di Paesi terzi che essi superino un esame di integrazione civica, come quello di cui ai procedimenti principali, che comprende la valutazione della conoscenza elementare sia della lingua che della società dello Stato membro interessato e che comporta il pagamento di diverse spese, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei suddetti cittadini sul proprio territorio ai fini del ricongiungimento familiare, se le condizioni di applicazione di un tale obbligo non rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. In circostanze come quelle dei procedimenti principali, tali condizioni, nei limiti in cui non consentono di prendere in considerazione le circostanze particolari che impediscono oggettivamente agli interessati di poter superare tale esame e fissano l'importo delle spese relative a tale esame ad un livello troppo elevato, rendono impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.

## 5.

**Tribunale di Vicenza  
ordinanza 17.6.2015 - est. Pesenti**

**ricongiungimento familiare - ricongiungimento con i genitori adottivi italiani di minori adottati secondo la legge straniera - diniego di visto nel caso in cui**

**non sia stata seguita la legge sull'adozione internazionale italiana - illegittimità - conformità alla legge sull'adozione straniera - sufficienza ai sensi dell'ingresso ex d.lgs. n. 30/2007**

*direttiva 2000/38/CE; l. 184/1983*

Il giudice, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 4.6.2015, visti gli atti del proc. n. 2097/2015 r.g. promosso con ricorso depositato il 16.3.2015 da [...] nato in Ghana [...], cittadino italiano dal 21.6.2013 contro Ministero degli affari esteri, Ambasciata italiana ad Accra [...] nel quale il ricorrente, cittadino italiano, insta per l'annullamento dei provvedimenti 1887/2014 e 1888/2014 del 24.11.2014 con cui l'Ambasciata italiana ad Accra aveva rigettato la richiesta di visto per familiare dell'Unione europea in favore delle figlie adottive del ricorrente, [...] nata il 10.8.2001 e [...] nata il 20.5.2006 (orfane di padre e di madre che era sorella della moglie del ricorrente), e per l'ordine di rilascio dei visti di ingresso alle minori in quanto familiari di cittadino italiano;

rilevato che l'Amministrazione convenuta, nonostante le notifiche ricevute il 16.4.2015, non si è costituita;

osservato che, in mancanza di costituzione con allegazioni ulteriori, i provvedimenti di rifiuto, prodotti negli originali notificati, recano l'unica motivazione che "l'adozione non ha avuto luogo secondo le norme previste per i cittadini italiani o per i cittadini stranieri residenti in Italia";

ritenuto che tale motivazione non sia pertinente, in quanto ciò che occorre accertare ai fini dell'applicabilità delle norme del d.lgs. 30/2007 di recepimento della direttiva 2004/38/CE sulla libertà di circolazione e soggiorno dei familiari dei cittadini dell'Unione, è la qualità di familiare, che, secondo la Comunicazione COM 313 del 2.7.2009 della Commissione europea, comprende anche le relazioni adottive o la sottoposizione del minore alla custodia di un tutore legale permanente, per cui non rileva accertare se l'adozione abbia avuto luogo secondo le norme italiane sull'adozione internazionale, dovendosi solo accertare se il minore sia da considerare familiare secondo l'ordinamento comunitario, pur, ovviamente, nel rispetto dei principi di ordine pubblico italiano;

insegna, infatti la Suprema Corte (Cass. SU 16.9.2013 n. 21108), sia pure con riferimento ad un istituto assai più dissimile dall'adozione secondo la legge italiana: «il d.lgs. n. 30 del 2007, art. 2, lett. b), richiamato dall'art. 1, lett. a) e dall'art. 3, co. 1, contiene la definizione di "familiare" al quale si applicano le norme dettate dal decreto stesso e, in particolare al n. 3 definisce familiari i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o del partner che abbia contratto un'unione registrata equiparata al matrimonio. La definizione normativa di "familiare" è poi estesa dall'art. 3, co. 2, lett. a), ad ogni altro familiare diverso da quelli indicati nell'art. 2, lett. b), se è a carico o convive nel Paese di provenienza con il cittadino dell'Unione o se sussistono gravi motivi di salute che impongono l'assistenza personale.

Ha ritenuto la Corte che, in applicazione delle disposizioni richiamate, nella nozione normativa di familiare oltre ai discendenti diretti infraventunenni o a carico, possano ricomprendersi anche i minori adottati o adottandi che fanno ingresso in Italia ai sensi della disciplina dell'adozione internazionale dettata nel Titolo III della l. n. 184 del 1983, ma non quelli affidati alla stregua di norme dello Stato di cittadinanza del minore che, come nel caso della legislazione del Marocco sulla *kafalah*, delineano una sorta di affidamento convenzionale, da omologare, dettato per la protezione materiale ed affettiva del minore e senza che questi assuma titoli di familiarità alla stregua delle norme poste dalla direttiva 2004/38/CE. Non sussisterebbero, in favore di un'interpretazione estensiva (dovendo, comunque escludersi l'applicazione analogica: Cass. n. 25661/2010) del d.lgs. n. 30, art. 2, lett. b) dell'art. 3, co. 2, lett. a), quelle esigenze di equità che hanno indotto la Corte ad adottare un'interpretazione del d.lgs. n. 286 del 1998, art. 29, sulla base della quale deve consentirsi il ricongiungimento di minore affidato in *kafalah* a cittadino straniero residente legalmente in Italia, prevedendo analoga possibilità anche in favore di cittadino italiano che non abbia alcun rapporto di familiarità con il minore straniero e che non voglia o non possa includerlo come figlio nella sua famiglia assumendone la rappresentanza. Il cittadino italiano che intenda inserire nella propria famiglia un minore straniero in stato di abbandono non avrebbe altra possibilità che quella di procedere all'adozione internazionale, ai sensi della l. n. 184 del 1983, e successive modificazioni, essendo questo l'unico ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze di protezione dei minori stranieri abbandonati e le richieste di inserimento familiare dei cittadini. 5. Ritiene la Corte che nell'affrontare la questione di massima sottoposta al suo esame debbano essere ribaditi due principi, già affermati esplicitamente nella sentenza n. 7472 del 2008. Il primo è che in ogni situazione nella quale venga in rilievo l'interesse del minore deve esserne assicurata la prevalenza sugli eventuali interessi confliggenti. Tale principio, espressamente affermato nell'art. 3 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 24.11.1989, ratificata con la l. 27.5.1991, n. 176, ("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") e ribadito con l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7.12.2000, adottata il 12.12.2007 a Strasburgo, che, ai sensi dell'art. 6 del Trattato di Lisbona, entrato in vigore l'1.12.2009, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati ("In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente"), ma desumibile anche dagli artt. 2 (applicabile anche agli stranieri maggiorenni o minori: Corte cost. n. 199 del 1986; n. 203 del 1997 e n. 376 del 2000) e 30 Cost., deve trovare applicazione anche in materia di disciplina interna dell'immigrazione, come previsto dal d.lgs. n. 286 del 1998, art. 28, co. 3, ("In tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e

riguardanti i minori, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20.11.1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della l. 27.5.1991, n. 176"). Inoltre, è principio pacifico che nell'interpretazione delle norme primarie il giudice deve preferire quella conforme a Costituzione. Un'interpretazione delle norme del d.lgs. n. 30 del 2007, che escludesse in via assoluta la possibilità per il cittadino italiano di ottenere il ricongiungimento con minore extracomunitario affidatogli con provvedimento di *kafalah* farebbe sorgere lo stesso sospetto di illegittimità costituzionale, per contrasto con il principio di eguaglianza derivante dalla disparità di trattamento nei confronti dei minori bisognosi di protezione cittadini di Paesi islamici, che ha indotto la Corte a propendere per un'interpretazione estensiva del d.lgs. n. 286 del 1998, art. 29, (sentenza n. 7472 del 2008 e successive conformi). Anzi tale disparità di trattamento sarebbe aggravata da analoga disparità che deriverebbe in danno dei cittadini italiani (ed. discriminazione alla rovescia) rispetto ai cittadini stranieri ai quali sarebbe consentito il ricongiungimento con i minori affidati in *kafalah*, ancor meno giustificabile razionalmente, per il fatto che, potendo utilizzare lo strumento dell'adozione legittimante ciò precluderebbe la possibilità, certamente meno incisiva, ma del pari non priva di utilità per i minori bisognosi, di offrire accoglienza e cure affettive ai minori islamici. Ferme queste premesse, si deve convenire con l'orientamento seguito dalle sentenze nn. 4868 del 2010 e 20722 del 2011 secondo il quale la disciplina del ricongiungimento di minore extracomunitario al cittadino italiano al quale sia stato affidato in *kafalah* si rinviene esclusivamente nel d.lgs. n. 30 del 2007, sia perché tale disciplina deve intendersi richiamata dal d.lgs. n. 286 del 1998, art. 28, co. 2, sia perché la salvezza dell'applicazione delle norme più favorevoli, prevista dalla stessa disposizione e dal d.lgs. n. 30, art. 23, non è idonea a rendere applicabile alla fattispecie di cui si tratta la norma di cui al d.lgs. n. 286, art. 29, co. 2, espressamente limitata ai ricongiungimenti richiesti dagli stranieri. Del pari condivisibile appare l'affermazione secondo la quale la definizione normativa dei familiari stranieri per i quali il cittadino italiano residente in Italia può chiedere il ricongiungimento contenuta nel d.lgs. n. 30 del 2007, artt. 2 e 3, non consente l'applicazione analogica a casi non previsti (Cass. n. 25661 del 2010), ma nessuna regola di ermeneutica legale ne vieta l'interpretazione estensiva, specialmente quando sia l'unica costituzionalmente orientata e conforme ai principi affermati nelle norme sovranazionali, pattizie o provenienti da fonti dell'Unione europea. Ora, se certamente il minore straniero affidato a cittadino italiano con provvedimento di *kafalah* non potrebbe mai rientrare nella nozione di "discendente" che implica un rapporto parentale, fondato sulla realtà biologica o anche solo su quella giuridica dell'adozione legittimante, non si ravvisa alcun impedimento a comprenderlo nell'ambito degli "altri familiari" di cui all'art. 3, co. 2, lett. a), per i quali il cittadino italiano residente in Italia (o il cittadino dell'Unione titolare di soggiorno a titolo principale) può chiedere il ricongiungimento se a) è a carico, ovvero, b)

convive nel Paese di provenienza del cittadino extracomunitario, o, ancora, c) gravi motivi di salute ne impongano l'assistenza personale. Un'ulteriore condizione alla concessione del ricongiungimento discende poi necessariamente dal principio della tutela dell'interesse prevalente del minore che esclude che possa avere rilievo nel nostro ordinamento, sia pure come mero presupposto di fatto, di provvedimento amministrativo di ricongiungimento, un affidamento derivante da una *kafalah* esclusivamente convenzionale, fondata cioè su un accordo tra adulti, sia pure omologato, senza che l'idoneità dell'affidatario sia stata previamente oggetto di valutazione da parte di un'autorità giudiziaria o comunque da parte di un'istituzione pubblica alla quale l'ordinamento straniero affidi la cura del minore bisognoso. Per questa ragione deve condividersi la conclusione negativa, rispetto alla possibilità di ricongiungimento, alla quale è pervenuta la sentenza n. 4868 del 2010 in una fattispecie in cui (oltre a non sussistere la condizione della preesistente convivenza con il cittadino italiano nel Paese di provenienza del minore) l'affidamento del minore era avvenuto per effetto di una semplice convenzione tra privati. L'interpretazione dell'art. 3, co. 2, lett. a) che consente di ritenere compresi nella nozione di "altri familiari" anche i minori affidati in *kafalah* si muove, peraltro, sulla stessa linea seguita dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio Europeo del 2.7.2009, denominata "Guida agli aspetti di difficile trasposizione e applicazione della direttiva 2004/38/CE" nella quale, come sottolineato dalla dottrina richiamata nel ricorso introduttivo, si afferma che "i bambini in affidamento e i genitori affidatari con custodia temporanea possono godere dei diritti conferiti dalla direttiva in funzione della solidità del legame instaurato nel caso particolare". Una diversa interpretazione del d.lgs. n. 30 del 2007, art. 3, co. 2, lett. a), oltre a contrastare con l'art. 3 Cost. (nel duplice senso sopra indicato della ingiustificata disparità di trattamento tra minori e tra affidatari) e con il principio della prevalenza dell'interesse del minore, non è imposta necessariamente dalla lettera della disposizione. La nozione di "familiare" nel diritto interno, infatti, non richiede necessariamente l'esistenza di legami di tipo parentale, come risulta, ad esempio, dalla previsione di cui al d.p.r. 30.5.1989, art. 4, recante il nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, secondo cui "agli effetti anagrafici per famiglia s'intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune". Ed infatti i minori in affidamento (non preadottivo) ai sensi del Titolo I *bis* della l. n. 184 del 1983, come modificato dalla l. 28.3.2001, n. 149, possono essere e normalmente sono ricompresi nello stato di famiglia degli affidatari, pur non essendovi alcun legame parentale perfezionato o *in itinere*. Neppure decisivo in senso contrario all'interpretazione accolta è la prospettazione di una contrarietà all'ordine pubblico che deriverebbe dal rilievo attribuito a un provvedimento straniero di affidamento che potrebbe porsi come contrastante od elusivo della disciplina interna dell'adozione internazionale, da ritenersi di applicazione necessaria. Tale contrarietà con l'ordine pubblico interno (ma certamente non con



quello internazionale, essendo la *kafala* espressamente prevista come valida misura di protezione dei minori dall'art. 20 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, sottoscritta il 20.11.1989 e dagli artt. 3 e 33, della Convenzione dell'Aja del 19.10.1996, sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione del minore, sottoscritta dall'Italia, anche se non ancora ratificata e resa esecutiva) potrebbe essere ipotizzabile nel caso in cui si trattasse di attribuire efficacia in Italia a sentenze ed atti stranieri, ma deve escludersi quando il provvedimento straniero è destinato non a produrre direttamente, in quanto tale, effetti giuridici nel nostro ordinamento, ma a costituire presupposto di fatto di un provvedimento amministrativo interno di ricongiungimento. E d'altra parte la contrarietà o l'elusione della disciplina dell'adozione internazionale (contenuta nel Titolo III della l. n. 184 del 1983, come modificata con la l. 31.12.1988, n. 476, art. 3) sarebbe ipotizzabile se dalla *kafalah* si volessero far derivare effetti nel nostro ordinamento identici o analoghi a quelli dell'adozione, ma non nel caso in cui, nel rispetto della disciplina vigente nel Paese di provenienza del minore affidato, il provvedimento di *kafalah*, anche dopo l'avvenuto ricongiungimento con il cittadino italiano, non svolga altra funzione che quella di giustificare l'attività di cura materiale e affettiva del minore, con esclusione di ogni vincolo di natura parentale o anche di sola rappresentanza legale. Peraltro, il controllo sull'idoneità degli affidatari effettuato dall'autorità giudiziaria del Paese di provenienza del minore e la necessità della presa in carico o della convivenza in tale Paese, richiesti (in alternativa alla necessità di assistenza per gravi ragione di salute) dall'art. 3, co. 2, lett. a), per consentire il ricongiungimento al cittadino italiano, rende anche in concreto difficile la stessa ipotizzabilità di intenti elusivi della disciplina dell'adozione internazionale da parte del cittadino affidatario che si trovi nelle condizioni richieste per ottenere il ricongiungimento. Il principio di diritto che deve essere affermato ai sensi dell'art. 363 c.p.c., è che "Non può essere rifiutato il nulla osta all'ingresso nel territorio nazionale, per ricongiungimento familiare, richiesto nell'interesse di minore cittadino extracomunitario affidato a cittadino italiano residente in Italia con provvedimento di *kafalah* pronunciato dal giudice straniero nel caso in cui il minore stesso sia a carico o conviva nel Paese di provenienza con il cittadino italiano ovvero gravi motivi di salute impongano che debba essere da questi personalmente assistito"; orbene, le minori [...] nata il 10.8.2001 e [...] nata il 20.5.2006 risultano regolarmente adottate secondo il diritto dello Stato del Ghana The Childrens Act 1998, Act 560, a seguito di un procedimento amministrativo giurisdizionale instaurato avanti alla Corte di Kumasi Ashanti mediante domanda giudiziale di adozione, cui ha fatto seguito relazione dei Servizi sociali, con *affidavit* per l'accertamento della morte dei genitori biologici, visita medica, relazione sanitaria, relazione sulla famiglia aspirante all'adozione nulla osta del Dipartimento della previdenza sociale, e provvedimento di adozione firmato dal giudice del Tribunale distrettuale (doc. 14-17);

oltre ad essere regolarmente adottate, le minori sono a carico del ricorrente, che provvede costantemente all'invio di rimesse, come da doc. 13 Western Union e da ricevute Money Gram prodotte all'udienza, attestanti l'invio ogni mese in Ghana di somme comprese tra 100,00 e 200,00 euro per il sostentamento delle bambine; ritenuta, dunque, l'accogliibilità del ricorso, pur sussistendo motivi di compensazione delle spese di lite vista la particolarità del caso e la mancata opposizione;

P.Q.M.

visti gli artt. 737 c.p.c., 30 co. 6 d.lgs. 286/98, 8 d.lgs. n. 30/2007, 1) in accoglimento del ricorso, annulla i provvedimenti di diniego del visto di ingresso per ricongiungimento familiare alle minori [...], e, accertato che le stesse sono titolari del diritto di ingresso in quanto familiari di cittadino italiano, dispone il rilascio in loro favore dei visti di ingresso con efficacia immediata; 2) compensa le spese.