



*N. 152/14*      *Orig. F02 bio*

**TRIBUNALE CIVILE E PENALE di VERONA**  
*PRIMA SEZIONE CIVILE*  
**ORDINANZA EX ART 702 TER CPC**

**IL GIUDICE**

A scioglimento della riserva assunta nel procedimento n. r.g. 2480/2014 promosso da

██████████ con il patrocinio dell'avv.  
PERIN GIULIA, elettivamente domiciliato in ██████████ presso il  
difensore avv. PERIN GIULIA

contro **IL MINISTERO DELL'INTERNO e la QUESTURA DI VERONA**, con L'Avvocatura  
dello Stato

avente ad oggetto: **RICORSO EX ARTT. 16 d lgs 150 2011 e 8 d.lgs 30/2007**

visti gli artt. 16 d.lgs 150/2011 e 8 d.lgs 30/2007

Esaminati il ricorso, la memoria di costituzione, l'allegata documentazione e le memorie integrative  
depositate,

**OSSERVA**

Il presente ricorso ha ad oggetto la domanda formulata dal ricorrente al fine di ottenere  
l'annullamento del diniego al rilascio della carta di soggiorno per familiare di cittadino dell'Unione  
europea nonché per l'accertamento del diritto al soggiorno in Italia ai sensi degli artt. 2 e 3 d.lgs  
30/2007, in quanto convivente di cittadino italiano, allo stesso unito da unione civile registrata in  
Germania.

La Questura di Verona, ritenuto che, essendo l'unione civile registrata in diverso registro  
rispetto a quello dei matrimoni, non potesse equipararsi l'unione civile al matrimonio e pertanto il  
ricorrente non potesse essere considerato coniuge ai sensi dell'art. 2 della legge 30/2007; ritenuto,  
altresi che mancava lo stato di convivenza in quanto il ricorrente, secondo le informazioni acquisite  
dalle autorità competenti, risultava lavorare in Germania e trascorrere solo alcuni fine settimana



presso l'abitazione in Italia del partner; concludeva pertanto il procedimento con il diniego oggi impugnato, notificato all'interessato in data 16.9.2013.

Nonostante le tesi difensive di parte ricorrente non sussistono ragioni giuridiche per ritenere applicabile l'art. 2 del d.lgs. 30/2007. Il ricorrente non è pacificamente un coniuge, non avendo contratto un matrimonio ma una unione civile. E' quindi un partner che ha contratto una unione registrata sulla base della legislazione dello stato tedesco. Tuttavia le unioni registrate non sono previste dal nostro ordinamento (né tra soggetti di sesso diverso né tra soggetti dello stesso sesso) e pertanto non è applicabile neppure la lettera b) dell'art. 2 del d.lgs 30/2007 in quanto la stessa richiede che "la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio" (ed in ciò la lettera della norma è pedissequa rispetto alla direttiva 38 del 29 aprile 2004 e pertanto non sussistono dubbi sul corretto recepimento della stessa).

Sebbene il ricorrente lamenti disparità di trattamento con il coniuge (di coppie omosessuali o eterosessuali) ed invochi il ricorso alla Corte Costituzionale per disparità di trattamento non si ritiene che sussistano gli estremi per sollevare questione di legittimità costituzionale, posto che nel caso in esame manca la possibilità (giuridica) di attribuire la qualifica di coniuge (sia come inquadrata nel nostro ordinamento, sia come inquadrata in altri ordinamenti- ad esempio quello spagnolo) al ricorrente.

Pertanto si ritiene che la normativa di riferimento e cioè l'art. 2 d. lgs 30/2007 sia stata interpretata nel suo limite massimo a normativa invariata (così come risulta dalla lettura della circolare ministeriale - doc. 10 del ricorrente - , nella quale si è dato indicazione di intendere il coniuge anche nella nozione propria di altri Stati Membri e quindi considerando lo stesso, nel nostro ordinamento, come familiare), interpretazione oltre la quale è necessario sicuramente l'intervento del legislatore, finendo altrimenti per fare giurisprudenza creatrice (e non interpretativa) di norme.

Diversa valutazione invece può farsi, invece, in relazione all'applicabilità al caso in esame all'art. 3 del d. lgs 30/2007.

La norma in esame, per la parte che ci interessa, testualmente prevede che: "2. Lo stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione, agevola l'ingresso ed il soggiorno delle seguenti persone: "a. (omissis...) b. il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata *con documentazione ufficiale* (ultimo inciso introdotto con legge 97/2013). 3. Lo stato membro ospitante effettua un esame approfondito della situazione personale e giustifica l'eventuale rifiuto del loro ingresso o soggiorno."



In relazione a tale norma è necessario come debba essere interpretato il termine "agevola" e quali siano le conseguenze delle statuizioni nella predetta norma contenute, anche in sede applicativa da parte della p.a., tenuto conto dell'interpretazione che della corrispondente norma della direttiva CE/2004/38 ha fornito la Corte di Giustizia.

La Corte di Giustizia, infatti, in un caso, (pur diverso per presupposti di fatto), in cui è stata chiamata ad interpretare la norma suddetta della direttiva CE/2004/38 (anch'essa, al di là dell'inciso, recepita pedissequamente nel testo dell'art. 3 del d.lgs 30/2007) ha fornito rilevanti indicazioni sulle modalità con cui lo Stato membro, pur nella sua discrezionalità, debba ottemperare a tale normativa.

In particolare nella sentenza della Corte di Giustizia (Grande Sezione) del 5 settembre 2013 nella causa C-83/11 si discuteva di un familiare a carico non rientrante nell'ambito e nella portata dell'art. 2 ma in quello dell'art.3 e di come, conseguentemente, lo Stato potesse e dovesse dare corretta attuazione alla direttiva, interpretando e sottolineando il significato del termine "Agevola".

La Corte di giustizia affermava *"In tali circostanze, l'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:*

*«1) Se l'articolo 3, paragrafo 2, della [direttiva 2004/38] imponga a uno Stato membro di adottare disposizioni che agevolino l'ingresso e/o il soggiorno in uno Stato membro per la categoria di altri familiari non cittadini dell'Unione europea che siano in grado di soddisfare i requisiti prescritti dall'articolo 10, paragrafo 2 [di detta direttiva]*

*2) Se un altro familiare come quello indicato nella prima questione possa, nel caso in cui non sia in grado di soddisfare alcuno dei requisiti prescritti dalla legislazione nazionale, invocare l'applicabilità diretta dell'articolo 3, paragrafo 2, della [direttiva 2004/38].*

*(omissis)*

*Sulla prima e sulla seconda questione*

*18 Per quanto riguarda la prima e la seconda questione, che è opportuno affrontare congiuntamente, si deve anzitutto rilevare che la direttiva 2004/38 non obbliga gli Stati membri ad accogliere qualsiasi domanda d'ingresso o di soggiorno presentata da persone che dimostrano di essere familiari «a carico» di un cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera a), di tale direttiva.*



19 Infatti, come affermato dai governi che hanno presentato osservazioni alla Corte nonché dalla Commissione europea, tanto dal tenore letterale dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 quanto dalla sistematica generale della medesima emerge che il legislatore dell'Unione ha posto una distinzione tra i familiari del cittadino dell'Unione definiti all'articolo 2, punto 2, della direttiva 2004/38, che godono, alle condizioni previste in tale direttiva, di un diritto di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante di tale cittadino, e gli altri familiari indicati all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della medesima direttiva, il cui ingresso e soggiorno devono unicamente essere agevolati da tale Stato membro.

20 Tale interpretazione è corroborata dal considerare 6 della direttiva 2004/38, secondo il quale, «[p]er preservare l'unità della famiglia in senso più ampio (...), la situazione delle persone che non rientrano nella definizione di familiari ai sensi della presente direttiva, e che pertanto non godono di un diritto automatico di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante, dovrebbe essere esaminata dallo Stato membro ospitante sulla base della propria legislazione nazionale, al fine di decidere se l'ingresso e il soggiorno possano essere concessi a tali persone, tenendo conto della loro relazione con il cittadino dell'Unione o di qualsiasi altra circostanza, quali la dipendenza finanziaria o fisica dal cittadino dell'Unione».

21 Anche se risulta, quindi, che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 non obbliga gli Stati membri a riconoscere un diritto di ingresso e di soggiorno in favore di persone che sono familiari, nel senso ampio del termine, a carico di un cittadino dell'Unione, nondimeno, come emerge dall'utilizzo dell'indicativo presente «agevola» nel citato articolo 3, paragrafo 2, tale disposizione impone agli Stati membri un obbligo di concedere un determinato vantaggio, rispetto alle domande di ingresso e di soggiorno di altri cittadini di Stati terzi, alle domande inoltrate da persone che presentano un rapporto di dipendenza particolare nei confronti di un cittadino dell'Unione.

22 Al fine di ottemperare a tale obbligo, gli Stati membri, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2004/38, devono prevedere la possibilità, per le persone indicate al paragrafo 2, primo comma, del medesimo articolo, di ottenere una decisione sulla loro domanda che sia fondata su un esame approfondito della loro situazione personale e che sia motivata in caso di rifiuto.

23 Nell'ambito di tale esame della situazione personale del richiedente, come emerge dal considerare 6 della direttiva 2004/38, l'autorità competente deve tenere conto dei vari fattori che



*possono risultare pertinenti a seconda dei casi, quali il grado di dipendenza economica o fisica e il grado di parentela tra il familiare e il cittadino dell'Unione che egli desidera accompagnare o raggiungere.*

*24 Alla luce tanto dell'assenza di norme più precise nella direttiva 2004/38 quanto dell'utilizzo dei termini «conformemente alla sua legislazione nazionale» all'articolo 3, paragrafo 2, della medesima, è necessario constatare che ogni Stato membro dispone di un ampio potere discrezionale quanto alla scelta degli elementi da prendere in considerazione. In ogni caso, lo Stato membro ospitante deve assicurarsi che la propria legislazione preveda criteri che siano conformi al significato comune del termine «agevola» nonché dei termini relativi alla dipendenza utilizzati al suddetto articolo 3, paragrafo 2, e che non privino tale disposizione del suo effetto utile.*

*25 Infine, è importante rilevare che, sebbene – come correttamente osservato dai governi che hanno presentato osservazioni – i termini utilizzati all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 non siano sufficientemente precisi da consentire a colui che richiede l'ingresso o il soggiorno di avvalersi direttamente di tale disposizione per invocare criteri di valutazione che, a suo giudizio, dovrebbero essere applicati alla sua domanda, nondimeno un tale richiedente ha il diritto di far verificare da un giudice se la legislazione nazionale e la sua applicazione sono rimaste nei limiti della discrezionalità tracciata dalla direttiva (v., per analogia, sentenze del 24 ottobre 1996, Kraaijeveld e a., C-72/95, Racc. pag. I-5403, punto 56; del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Racc. pag. I-7405, punto 66, nonché del 26 maggio 2011, Stichting Natuur en Milieu e a., da C-165/09 a C-167/09, Racc. pag. I-4599, punti 100-103).*

*26 Alla luce delle susposte considerazioni, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 dev'essere interpretato nel senso*

- che gli Stati membri non sono tenuti ad accogliere qualsiasi domanda d'ingresso o di soggiorno presentata da familiari di un cittadino dell'Unione non rientranti nella definizione di cui all'articolo 2, punto 2, della suddetta direttiva, anche qualora detti familiari dimostrino, conformemente all'articolo 10, paragrafo 2, della medesima, di essere a carico di tale cittadino;*
- che gli Stati membri sono tuttavia tenuti ad assicurarsi che la loro legislazione contenga criteri che consentano alle suddette persone di ottenere una decisione sulla loro domanda di*



*ingresso e di soggiorno che sia fondata su un esame approfondito della loro situazione personale e che sia motivata in caso di rifiuto;*

- *che gli Stati membri hanno un ampio potere discrezionale nella scelta di tali criteri, i quali, tuttavia, devono essere conformi al significato comune del termine «agevola» nonché dei termini relativi alla dipendenza utilizzati al suddetto articolo 3, paragrafo 2, e non devono privare tale disposizione del suo effetto utile; e*
- *che ogni richiedente ha il diritto di far verificare da un giudice se la legislazione nazionale e la sua applicazione soddisfano tali condizioni.*”

La giurisprudenza della Corte di giustizia, quindi, in relazione all'articolo 3 della direttiva (corrispondente al nostro articolo 3 del d.lgs 30/2007) e per quanto rileva nel caso in esame, applicando il ragionamento all'intero articolo 3, sostiene che:

- l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva CE/2004/38 non obbliga gli Stati membri a riconoscere un diritto di ingresso e di soggiorno in favore di persone che rientrano nelle lettere a) o b) tuttavia, come emerge dall'utilizzo dell'indicativo presente «agevola» nel citato articolo 3, paragrafo 2, tale disposizione impone agli Stati membri un obbligo di concedere un determinato vantaggio, rispetto alle domande di ingresso e di soggiorno di altri cittadini di Stati terzi, alle domande inoltrate da persone che rientrano nei parametri di cui alle lettere a) e b).

- Al fine di ottemperare a tale obbligo, gli Stati membri, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva CE/2004/38, devono prevedere la possibilità, per le persone indicate al paragrafo 2, primo comma, del medesimo articolo, di ottenere una decisione sulla loro domanda che sia fondata su un esame approfondito della loro situazione personale e che sia motivata in caso di rifiuto.

- Alla luce tanto dell'assenza di norme più precise nella direttiva 2004/38 quanto dell'utilizzo dei termini «conformemente alla sua legislazione nazionale» all'articolo 3, paragrafo 2, della medesima, è necessario constatare che ogni Stato membro dispone di un ampio potere discrezionale quanto alla scelta degli elementi da prendere in considerazione. In ogni caso, lo Stato membro ospitante deve assicurarsi che la propria legislazione preveda criteri che siano conformi al significato comune del termine «agevola» utilizzato al suddetto articolo 3, paragrafo 2, e che non privino tale disposizione del suo effetto utile.

Tenuto conto, quindi, di questi principi generali, ed applicati al caso in esame, si rileva che il nostro ordinamento, nel recepire la direttiva europea 2004/38/CE ha indicato all'art. 3, comma 2



lettera b) in sostanza che " l'Italia, conformemente alla sua legislazione nazionale, agevola l'ingresso ed il soggiorno del partner con cui il Cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata con documentazione ufficiale".

Interpretando tale norma alla luce dei principi enucleati dalla Corte di Giustizia e rimanendo comunque aderenti alla lettera della norma stessa si deve ricavare che:

- se un partner di un cittadino dell'unione chiede la carta di soggiorno e la sua relazione è stabile (1) e debitamente attestata con documentazione ufficiale (2) l'Italia ne agevola l'ingresso ed il soggiorno.

Nel caso in esame la relazione del ricorrente e del partner cittadino italiano risulta avere i caratteri della stabilità (1), tenuto conto che dopo che la loro unione civile è stata registrata in Germania il 03/2010, nel 2013, e quindi a distanza di tre anni (e non il giorno o il mese successivo, come più facilmente avviene nelle unioni fittizie), il ricorrente ha chiesto il rilascio della Carta di soggiorno (peraltro già abitando in Germania e quindi già vivendo stabilmente in un paese membro dell'Unione Europea).

Inoltre tale relazione risulta debitamente attestata da documentazione ufficiale (2), in quanto la stessa Autorità competente tedesca ha dato conto della registrazione della Unione Civile negli appositi registri, di ciò informando la competente Autorità italiana richiedente.

La normale conseguenza è che l'Italia, conformemente a quanto previsto nella norma in esame, avrebbe dovuto/dovrebbe agevolare l'ingresso del [REDACTED], dopo aver effettuato un esame approfondito della situazione personale del richiedente stesso ed in particolare della relazione tra lui ed il cittadino italiano [REDACTED].

I controlli che sono stati effettuati dalla nostra Autorità Competente sono stati nel senso di verificare di che tipo di unione registrata si trattasse (e ciò presumibilmente anche in relazione alla stessa domanda del ricorrente che in prima battuta ha indicato l'art. 2 della legge- e della direttiva- che, parlando di coniuge, non appare pertinente al caso in esame) e, in via ulteriore, se vi fosse convivenza (requisito peraltro già in re ipsa contrario alle stesse allegazioni del ricorrente- almeno nel significato pregnante di convivenza - tenuto conto che il richiedente pacificamente non ha una carta di soggiorno in Italia e lavora in Germania).

Premesso che non rileva, alla luce della normativa in esame, l'elemento della convivenza ma quello della stabilità della relazione, si evidenzia che, in realtà, da tali accertamenti acquisiti dalla Questura, è risultato un elemento in più, utile a valutare il requisito richiesto dalla lettera b) e cioè la



stabilità della relazione: infatti, la dichiarazione della madre del partner italiano del ricorrente e cioè che quest'ultimo passi qualche fine settimana in Italia (quando non è il partner stesso italiano che va in Germania), aggiunge un elemento positivo, nell'ambito dell'istruttoria da condursi dalla Autorità competente, in relazione all'esistenza dei requisiti di legge, al fine di accertare la sussistenza della stabilità della relazione.

Così ricostruita la situazione di fatto e di diritto si deve concludere che l'Italia, e per esso Stato le Autorità Competenti, nel recepire la direttiva si sono obbligate ad agevolare l'ingresso ed il soggiorno del partner (tra gli altri) a certe condizioni, indicate nell'art. 3 del d. lgs 30/2007 e precisamente nella stabilità della relazione e nella debita attestazione con documentazione ufficiale e che, affinché la lettera della norma non sia lettera morta e quindi il ricorrente non venga infine trattato come un qualsiasi cittadino straniero che richiama la carta di soggiorno, è necessario che la situazione del ricorrente venga esaminata approfonditamente alla luce dei fatti allegati ed accertati.

Qualora, come è risultato nella presente causa, la relazione sia effettivamente stabile e debitamente attestata con documentazione ufficiale, non si rinveggono motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del ricorrente, in modo che la normativa laddove utilizza il termine "agevola" pervenga ad un risultato utile ed effettivo sulla base del materiale probatorio a disposizione della Autorità competente (e di questo Giudice).

In definitiva la norma italiana che recepisce e specifica la direttiva CE/2004/38 (facendo proprie ovviamente anche le interpretazioni di essa data dalla Corte di Giustizia), indica i requisiti positivi alla presenza dei quali lo Stato agevola l'ingresso ed il soggiorno del partner di un cittadino comunitario.

Sussistendo tutti i requisiti di cui a tale contesto normativo di riferimento, quindi, il ricorso deve essere accolto ed il provvedimento di diniego notificato il 16.9.2013 al ricorrente deve essere annullato per incompletezza di istruttoria e mancata attuazione della normativa stessa.

Stante la complessità della materia, la novità del caso affrontato e tenuto conto che in principalità veniva richiesta dal ricorrente l'applicazione dell'art. 2 del d.lgs. 30/2007, sussistono gravi motivi per compensare integralmente le spese di lite.

**P.Q.M.**

Il Tribunale di Verona, definitivamente decidendo, ogni diversa domanda, istanza ed eccezione disattesa:



- accoglie il ricorso e per l'effetto annulla il provvedimento di diniego del rilascio della carta di soggiorno per motivi familiari oggetto della presente impugnazione.

- compensa integralmente le spese di lite.

Così deciso in Verona, il 5.12.2014

Il Giudice

dott.ssa Raffaella Marzocca

