Trasferimento per ricongiungimento familiare

T.A.R. Calabria - Reggio Calabria - Sentenza 10 maggio 2019, n. 321

N. 321/2019 Reg. Prov. Coll.
N. 176 Reg. Ric.
ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm:

sul ricorso numero di registro generale 176 del 2019, proposto da ...omissis..., rappresentato e difeso dall'avvocato Rocco Mauro ...omissis..., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Difesa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, domiciliata ex lege in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15;

per l'annullamento

previa sospensione cautelare,

della nota prot. 100002-9/T-1-1 del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - I Reparto - SM -Ufficio Personale Appuntati e Carabinieri, del 14 febbraio 2019, con la quale è stata rigettata l'istanza di trasferimento del ricorrente per ricongiungimento familiare ex art. 398 del Regolamento Generale dell'Arma;

nonché ove occorra, della circolare n. 944001-1/T-16/Pers. Mar. del 9.2.2010;

e di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2019 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. L'appuntato dei Carabinieri, ...omissis..., impugna con il ricorso in epigrafe la nota prot. 100002-9/T-1-1 del 14 febbraio 2019 con la quale il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ha dichiarato inammissibile l'istanza di trasferimento da lui presentata, "in quanto non riunisce i requisiti previsti dalla circolare n. 944001-1/ T-16/Pers. Mar del 9.2.2010 riguardante il ricongiungimento al coniuge lavoratore, poiché non sussiste rapporto di coniugio".

2. Espone e documenta la difesa del ricorrente che il ...omissis..., in servizio presso il nucleo investigativo di Gioia Tauro, da molti anni convive more uxorio con la signora ...omissis... e che i due conviventi hanno realizzato nel comune di Scordia (CT) un'abitazione, dove si sono trasferiti nel 2017, per cui, anche in ragione di alcune patologie di cui soffre la signora ...omissis..., titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato con una ditta privata operante a Scordia, si è reso urgente, per il ricorrente, il trasferimento presso una sede di servizio più vicina alla comune abitazione.

3. Alla domanda di trasferimento, presentata dal ricorrente il 28.05.2018, a mente dell'art. 398 del regolamento generale dell'Arma, fece tuttavia seguito il gravato provvedimento con il quale il Comando Generale dell'Arma dichiarò inammissibile la domanda citata. Contro detto provvedimento è perciò insorto il Signor ...omissis..., con il ricorso in epigrafe, affidato ad un'unica ed articolata censura con la quale ci si duole della violazione dell'articolo 2, 29 e 117 della Costituzione; degli articoli 7 e 33 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea; dell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo; dell'art. 2 della legge n. 241/1990; della circolare del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri prot. 201/1-1 del 27 luglio 2005; dell'art. 398 del Regolamento Generale dell'Arma dei Carabinieri. Vengono dedotti, inoltre, i vizi di eccesso di potere per contraddittorietà, sviamento illogicità ed ingiustizia manifesta.

3.1. In sostanza, la difesa del ricorrente contesta la legittimità della declaratoria di inammissibilità della domanda di trasferimento in discorso, motivata dall'amministrazione intimata solo con riferimento alla circostanza che il richiedente non è coniugato. In particolare, si sottolinea come qualsiasi forma di discriminazione giuridica della convivenza rispetto al matrimonio civile si porrebbe in grave violazione dell'articolo 2 della Costituzione, che, com'è noto, "riconosce" i diritti fondamentali dell'uomo, fra i quali non può essere escluso quello ad una vera, stabile ed effettiva convivenza more uxorio, oltre che di numerose ulteriori disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. Evidenzia, altresì, la difesa del ricorrente, come il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri abbia errato nel considerare isolatamente la circolare del 2010 e nel non averla letta in combinato disposto con la circolare 27 luglio 2005, prot. 201/1-1, con la quale si sarebbero equiparati gli effetti giuridici della convivenza a quelli discendenti dal matrimonio civile.

4. L'amministrazione intimata si è costituita in data 09.04.2019 e, in data 13.04.2019, ha depositato memoria con la quale chiede il rigetto del ricorso ribadendo, in sintesi, la tesi per cui la convivenza di fatto non legittimerebbe, contrariamente al rapporto di coniugio, o all'unione civile, la proposizione della domanda di ricongiungimento.

5. Alla camera di consiglio del 17 aprile 2019 le parti hanno concluso come da separato verbale e, previo avviso circa la possibilità di definire la controversia con sentenza in forma semplificata, il ricorso è stato posto in decisione.

6. Il ricorso è fondato e va accolto, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Va preliminarmente sottolineato come dalla documentazione versata in atti emerga che la declaratoria di inammissibilità della domanda di ricongiungimento è stata pronunziata con esclusivo riferimento alla condizione di convivente more uxorio dell'appuntato ...omissis... ("in quanto non riunisce i requisiti previsti dalla circolare n. 944001-1/T-16/Pers. Mar. del 9.2.2010... poiché non sussiste rapporto di coniugio"), che l'Amministrazione non ha contestato che il ricorrente effettivamente conviva stabilmente e che nessun ostacolo fondato su ragioni di ordine organizzativo è stato frapposto alla sua istanza.

6.1. Tanto premesso, la questione verte sull'interpretazione da dare all'istituto del ricongiungimento familiare in ambito militare con riferimento, in particolare, alla possibilità di applicare tale istituto ai conviventi more uxorio.

Osserva il Collegio come la Corte Costituzionale abbia ripetutamente chiarito come nessuna norma costituzionale o principio fondamentale possa cancellare le ontologiche differenze tra la famiglia di fatto e quella fondata sul matrimonio, legate ad una scelta delle stesse parti interessate (quella cioè di sposarsi o meno). Cionondimeno, la stessa Consulta ha evidenziato la necessità di tutelare i diritti individuali dell'uomo in tutte le formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, specificando che "per formazione sociale deve intendersi ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione" (Corte Costituzionale, 15 aprile 2010, n. 138), ponendo così le basi per il riconoscimento della rilevanza giuridica della famiglia di fatto.

6.2. Tale riconoscimento risponde, per altro, anche alle indicazioni provenienti dalle fonti sovranazionali, in particolare dalla Carta di Nizza (o Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) e dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che afferma il principio di libertà individuale nella scelta del modello familiare, di talché la Corte Europea dei diritti dell'uomo si è da tempo premurata di chiarire che la nozione di «vita privata e familiare», contenuta nell'art. 8, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo includa, ormai, non solo le relazioni consacrate dal matrimonio, ma anche le unioni di fatto nonché, in generale, i legami esistenti tra i componenti del gruppo designato come famiglia naturale (v., tra le tante, sent. 27 ottobre 1994, caso Kroon).

6.3. Si deve, dunque, dare atto dell'evoluzione del concetto di famiglia, comprensivo anche delle unioni di fatto tra individui (anche dello stesso sesso), e della progressiva e conseguente valorizzazione della convivenza stabile quale fonte di effetti giuridici rilevanti.

Tale evoluzione, a livello di produzione normativa, è culminata nella legge 20 maggio 2016 n. 76.

La prima parte della legge (art. 1, co. 1 - 35) è dedicata alla disciplina delle unioni civili tra persone dello stesso sesso, la seconda (art. 1, co. 36 - 68) alla convivenza di fatto tra «due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile» (comma 36); la legge, al comma 37, prevede altresì che per l'accertamento della stabile convivenza si faccia riferimento alla dichiarazione anagrafica di cui all'art. 4 ed alla lettera b) del comma 1 dell'art. 13 del regolamento di cui al DPR 30.05.1989 n. 223.

La citata normativa, recependo in alcuni casi le sollecitazioni della giurisprudenza, equipara il convivente more uxorio al coniuge sotto molteplici profili (per esempio, quanto all'assistenza ospedaliera, ai poteri di rappresentanza conferibili in caso di malattia e incapacità di intendere e di volere, in ordine al subentro nel contratto di locazione della casa di residenza intestato al convivente deceduto).

7. Venendo al caso specifico dell'istituto del ricongiungimento familiare, va ricordato come l'art. 398 del Regolamento Generale dell'Arma dei Carabinieri preveda che "i sottoufficiali, gli appuntati e i carabinieri che aspirano, invece, al trasferimento - per fondati e comprovati motivi - nell'ambito delle regioni,

delle Brigate e della Divisioni o fuori di detti comandi, possono, indipendentemente dal periodo di permanenza ad uno dei suddetti reparti o comandi, presentare istanza, da inoltrare tramite gerarchico, ai comandi competenti a decidere".

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 183 del 30 maggio 2008, ha evidenziato che "il ricongiungimento è, dunque, diretto a rendere effettivo il diritto all'unità della famiglia, che, come questa Corte ha riconosciuto, si esprime nella garanzia della convivenza del nucleo familiare e costituisce espressione di un diritto fondamentale della persona umana (sentenze n. 113 del 1998 e n. 28 del 1995). Tale valore costituzionale può giustificare una parziale compressione delle esigenze di alcune amministrazioni (nella specie, quelle di volta in volta tenute a concedere il comando o distacco di propri dipendenti per consentirne il ricongiungimento con il coniuge), purché nell'ambito di un ragionevole bilanciamento dei diversi valori contrapposti, operato dal legislatore."

7.1. Il tema è, dunque, se il citato diritto all'unità della famiglia, che si esprime nella garanzia della convivenza del nucleo familiare, nel silenzio della legge n. 76/2016, possa essere invocato solamente dai coniugi e dai soggetti uniti civilmente, come sostiene la difesa del Ministero, ovvero se non debba ritenersi esteso anche ai conviventi di fatto.

Il Collegio ritiene che solo questa ultima interpretazione sia conforme ai principi costituzionali. La Consulta ha, infatti, sottolineato più volte (da ultimo, con la sentenza n. 213 del 23.09.2016) che la distinta considerazione costituzionale della convivenza e del rapporto coniugale, non esclude la comparabilità delle discipline riguardanti aspetti particolari dell'una e dell'altro che possano presentare analogie, ai fini del controllo di ragionevolezza a norma dell'art. 3 della Costituzione.

In questo caso l'elemento unificante tra le due situazioni è dato proprio dall'esigenza di tutelare il diritto all'unità familiare, nella sua accezione più ampia, collocabile, come si disse, tra i diritti inviolabili dell'uomo ai sensi dell'art. 2 della Costituzione. Di talché, l'esclusione della convivenza more uxorio - stabile ed accertata a mente della ripetuta legge 20 maggio 2016, n. 76 - dal novero delle situazioni che legittimano il ricongiungimento familiare, appare irragionevole.

8. E' fondata, da ultimo, anche la dedotta censura afferente al contrasto tra il gravato provvedimento e la circolare del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri prot. 201/1-1 del 27 luglio 2005 che, mai abrogata dalle successive disposizioni, esplicitamente, al punto 2 stabilisce che "al militare dell'Arma "convivente" devono essere applicate le norme regolamentari previste per l'ammogliato, solo se egli possa dimostrare una convivenza more uxorio". Alla luce della citata disposizione, non può che concludersi per l'applicabilità del ripetuto art. 398 del Regolamento Generale dell'Arma anche ai rapporti di convivenza. Deve convenirsi, dunque, con la difesa del ricorrente che la circolare n. 944001-1/T-16/Pers. Mar. del 9.2.2010, non vieta esplicitamente ai conviventi la possibilità di presentare domanda di ricongiungimento, come pure avrebbe dovuto, se fosse fondata la tesi dell'amministrazione, stante il chiarissimo tenore del precedente del 2005. Non sembra, per altro, logico pensare che il Comando Generale dell'Arma conscio, sin dal 2005, del fatto che la convivenza possa essere comparata per alcuni fini giuridici al matrimonio sia voluto tornare sui propri passi, in presenza dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale descritta.

9. Conclusivamente, per le esposte ragioni, il ricorso deve essere accolto con il conseguente annullamento del provvedimento negativo impugnato.

In ragione della particolarità e novità della vicenda sussistono giuste ragioni per disporre, tra le parti, l'integrale compensazione delle spese di lite.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto annulla la nota prot. 100002-9/T-1-1 del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri del 14 febbraio 2019.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE
Caterina Criscenti

IL REFERENDARIO EST
Antonino Scianna

IL REFERENDARIO
Andrea De Col

Depositata in Segreteria il 10 maggio 2019