n. R.G. 5011/2022

TRIBUNALE ORDINARIO DI ANCONA

Prima Sezione Civile

Il Giudice dott.ssa Alessandra Filoni

nel procedimento iscritto al n. r.g. **5011/2022** promosso da:

[redacted] nato in Pakistan il [redacted], attualmente non titolare di codice fiscale, elettivamente domiciliato presso lo studio legale ubicato a Jesi (AN) in corso Matteotti 69/b dell'avv. Paolo Cognini, che lo rappresenta e difende in virtù di delega in calce all'atto introduttivo

ricorrente

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro *pro tempore;*
QUESTURA DI ANCONA, in persona del Questore *pro tempore;*
PREFETTURA DI ANCONA, in persona del Prefetto *pro tempore,* rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato di Ancona, presso i cui uffici, siti in Ancona, Corso Mazzini n. 55, ha eletto domicilio;

resistenti

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso depositato in data 28.10.2022, il sig. [redacted] si è rivolto a questo Tribunale al fine di ottenere un provvedimento che ordini alla Questura di Ancona di formalizzare la propria domanda di protezione internazionale nonché alla Prefettura di Ancona di provvedere alla propria accoglienza provvisoria in ossequio alla normativa vigente.

Il ricorrente ha esposto:

- di aver lasciato il suo paese d'origine, il Pakistan, per sottrarsi a gravi rischi che ponevano in pericolo la sua sopravvivenza;

- di essersi recato, in data 8 agosto 2022 e dopo essere giunto in Italia a seguito di un lunghissimo viaggio a piedi e con mezzi di fortuna, presso gli uffici della Questura di Ancona, manifestando la propria volontà di richiedere protezione internazionale;

- che la Questura di Ancona, invece di provvedere alla formalizzazione della domanda, lo invitava a ripresentarsi in data 9 settembre 2022 in ragione dell'indisponibilità di posti per l'inserimento nelle strutture di accoglienza, così come comunicata dalla Prefettura di Ancona;

- di essersi ritrovato, in attesa del successivo appuntamento, privo di mezzi di sostentamento e costretto a vivere per strada;

- di essere tornato, il 9 settembre 2022, presso gli uffici della Questura di Ancona senza ottenere, neanche in questo caso, la formalizzazione della domanda bensì, unicamente, l'invito a ripresentarsi a un successivo appuntamento in data 27 ottobre 2022;

- di essersi presentato all'appuntamento del 27 ottobre 2022 e di aver ricevuto l'ennesimo invito a ripresentarsi, questa volta in data 17 gennaio 2023, senza mai ottenere la formalizzazione della domanda di protezione internazionale.

Il Giudice designato, ritenuti insussistenti i presupposti per assumere una decisione *inaudita altera parte*, ha fissato udienza di comparizione delle parti, assegnando termine al ricorrente per la notifica del ricorso e del pedissequo decreto ai resistenti.

La Prefettura di Ancona si è costituita con memoria difensiva depositata in data 20.12.2022, con la quale, oltre a confermare il rinvio dell'appuntamento del 17 gennaio 2023, si è limitata a giustificare la mancata formalizzazione della domanda in ragione dell'assenza di un domicilio da dichiarare ai sensi di quanto previsto dall'art. 5, comma 1, D.lgs. 142/2015.

All'esito dell'udienza del 12.01.2022, il Giudice si è riservato.

Il ricorso è fondato per le ragioni che verranno di seguito illustrate.

In via preliminare, va affermata la giurisdizione del giudice ordinario, attesa l'indubbia natura di diritto soggettivo della posizione giuridica a tutela della quale è invocato il provvedimento cautelare d'urgenza (cfr. ex multis Cass. civ. Sez. I, 25/11/2005, n. 25028; Cass. civ. Sez. I Sent., 28/08/2006, n. 18549; Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 28-02-2017, n. 5059) e rispetto alla quale l'agire della Pubblica Amministrazione si pone come mera attività materiale.

A fronte della presentazione della domanda di protezione internazionale, infatti, la Questura è tenuta a redigere il verbale delle dichiarazioni del richiedente (art. 6 co. 2 D.lgs. n. 25/2008) nonché, contestualmente, a rilasciare al medesimo la ricevuta attestante la proposizione della domanda e la Prefettura è tenuta a provvedere alla materiale accoglienza del richiedente privo di mezzi di sussistenza.

Secondo l'insegnamento della Suprema Corte di Cassazione, il ricorso al giudice ordinario, per ottenere, anche con provvedimento cautelare ed urgente, una pronuncia che imponga alla Pubblica Amministrazione un determinato comportamento (attivo o passivo) è consentito quando, come nel caso di specie, si sia in presenza non di atti amministrativi, bensì di una mera attività materiale (cfr. Cass. civ. Sez. Unite Ord., 14/01/2005, n. 599).

Va poi osservato che la disciplina del diritto alla protezione internazionale è articolata in una serie di decreti legislativi, attuativi di altrettante direttive comunitarie: il D.lgs. nr. 251/2007, attuativo della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale; il D.lgs. nr. 25/2008, attuativo della Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, nonché, il D.lgs. nr. 142/2015, attuativo della Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della Direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

In base a tale assetto normativo, le Commissioni individuate dall'art. 4 del D.lgs. n. 25/2008 sono competenti all'esame delle domande di protezione internazionale; spetta, invece, agli uffici di polizia di frontiera e alle questure il compito di ricevere e formalizzare le domande. La Questura, in particolare, una volta ricevuta la domanda, è tenuta a redigere il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli entro tre giorni lavorativi, prorogabili di ulteriori dieci giorni in presenza di un elevato numero di domande (art. 26 D.lgs. n. 25/2008).

Una volta presentata la domanda, il richiedente (salve le ipotesi eccezionali legislativamente previste) è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato (art. 7 D.lgs. n. 25/2008) ed è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente (art. 5 bis D.lgs. n. 142/2015). E, invero, la ricevuta attestante la presentazione della domanda costituisce permesso di soggiorno provvisorio, idoneo a consentire al richiedente anche lo svolgimento di attività lavorativa, una volta trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda (art. 22 D.lgs. n. 142/2015).

Così ricostruito l'impianto normativo vigente, appaiono sussistenti tanto il *fumus boni iuris* quanto il *periculum in mora* richiesti dell'art. 700 c.p.c.

Risulta provato documentalmente (cfr. all. 2 al ricorso) il comportamento omissivo della Questura di Ancona che, una volta ricevuta la dichiarazione del sig. [redacted] di voler presentare la domanda di protezione internazionale (così come attestato nel verbale dell'8 agosto 2022), avrebbe dovuto, entro tre giorni, ovvero tredici giorni qualora in presenza di un elevato numero di domande, provvedere a formalizzare la domanda e trasmettere la stessa alla competente Commissione.

L'autorità di pubblica sicurezza, invece, ha ripetutamente invitato, per un arco temporale di circa cinque mesi, il sig. [redacted] presentarsi presso i propri uffici in ragione dell'asserita indisponibilità di posti ("*atteso che al momento non vi è disponibilità di posti presso i locali C.d.A., così come comunicato dalla locale Prefettura, lo straniero viene formalmente invitato ai sensi dall'art. 15 T.U.L.P.S. a presentarsi presso l'Ufficio Immigrazione – IV SEZ. della Questura di Ancona il 09.09.2022 alle ore 08.00, al fine di verificare con la locale Prefettura, se in tale data sia possibile fornire accoglienza*", e ancora, in data 09.09.2022, "*non ci sono posti, torni il 27.10.2022 h. 08.00*" e da ultimo, in data 27.10.2022, "*torni il 17.01.2023 ore 08:00*"), così impendendo l'avvio del procedimento di protezione internazionale e, in ipotesi, l'accoglimento della richiesta ovvero la possibilità d'impugnazione giurisdizionale del provvedimento negativo.

Né può condividersi l'assunto della difesa della Prefettura di Ancona secondo cui la richiesta di protezione internazionale del sig. [redacted] non sarebbe stata ancora formalizzata per l'assenza di un domicilio da dichiarare, come previsto dall'art. 5 del D.lgs. n. 142/2015, al fine di disporre di un recapito da inviare alla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale per le notifiche inerenti al procedimento.

È evidente l'illogicità di una tale giustificazione.

In primo luogo, si rammenta che la richiesta di protezione internazionale, conformemente a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, non è soggetta ad alcun vincolo di forma, limitandosi l'art. 6 co. 1 D.lgs. n. 25/2008 a richiedere unicamente che la domanda sia presentata personalmente dal richiedente. Tale conclusione appare, d'altra parte, coerente con un assetto normativo europeo inteso ad approntare la massima tutela al richiedente asilo in considerazione degli alti valori coinvolti.

In tale contesto, non si vede come sia possibile ancorare l'istruzione della domanda a un requisito formale (quale, appunto, l'indicazione del domicilio) che ha l'evidente finalità, ulteriore, di consentire la conoscibilità degli atti del procedimento. In altri termini, la mancata indicazione del domicilio potrebbe rilevare al più solo ai fini della conoscenza della decisione sulla domanda di protezione già formalizzata.

Peraltro, la giustificazione addotta dall'amministrazione resistente appare ancor più illogica se si considera che il sig. [redacted] si è trovato nella materiale impossibilità di comunicare un domicilio atteso che, giunto in Italia dopo un lungo viaggio e privo di una dimora in cui ripararsi, non è stato collocato nei centri e nelle strutture previste dagli articoli 6, 9 e 11 del menzionato D.lgs. n. 142/2015 (il cui indirizzo, come previsto dal secondo comma dell'art. 5 richiamato dalla Prefettura, costituiscono "*luogo di domicilio valevole agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda, nonché' di ogni altro atto relativo alle procedure di trattenimento o di accoglienza di cui al presente decreto")* proprio in ragione della comunicata indisponibilità di posti.

L'inserimento nel sistema di accoglienza, come opportunamente evidenziato dalla difesa del ricorrente, non è discrezionale, ma costituisce un obbligo imposto dalla normativa europea in capo agli Stati membri (cfr. art. 17 della già citata Direttiva 2013/33/UE).

Secondo l'*iter* delineato dal legislatore, il soggetto bisognoso di protezione internazionale deve, quanto prima, dichiarare la volontà di accedere a tale istituto, presentando la relativa richiesta agli uffici di polizia che sono tenuti a formalizzare la domanda. A seguito di tale dichiarazione di volontà, il soggetto acquisisce la qualità di "richiedente" e, qualora non abbia la possibilità di provvedere in autonomia alle proprie esigenze, viene immesso nel sistema di accoglienza, puntualmente delineato dal D.lgs. n. 142/2015.

La prassi seguita nella vicenda in esame ha completamente capovolto il percorso previsto dal legislatore, atteso che si è provveduto prima a verificare la disponibilità di posti per l'inserimento del soggetto nel sistema di accoglienza e, rilevata l'assenza di tale disponibilità, non è stato consentito al soggetto di formalizzare l'istanza di protezione.

Infatti, nel caso in esame, si assiste a un'ulteriore violazione, consistente nel mancato collocamento del richiedente nei centri di privata accoglienza previsti dall'art. 9 del D.lgs. n. 142/2015, in forza del quale, il Prefetto (comma 4) provvede al collocamento del richiedente "*nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la*

Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'articolo 16". Peraltro, in base a quanto previsto dal successivo articolo 11, nel caso in cui, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati, risulti temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno di tali strutture, il Prefetto (sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno), può provvedere a disporre l'accoglienza "*in strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza*".

In altri termini, nell'ottica del legislatore comunitario, e dunque nazionale, non può mai venirsi a creare l'opzione tra accoglienza e abbandono, tanto che sono state espressamente previste "strutture straordinarie" da attivare nel caso in cui l'afflusso massiccio di richiedenti porti a una saturazione dei posti disponibili nelle ordinarie strutture di prima accoglienza.

L'obbligo di consentire allo straniero l'accesso alle condizioni materiali di assistenza, peraltro, non può dirsi neppure vincolato alla formalizzazione della domanda da parte della Questura, essendo sufficiente la semplice manifestazione della volontà di chiedere la protezione (manifestata dal sig. [redacted] già in data 8 agosto 2022), così come statuito dal menzionato art. 17 Direttiva 2013/33/UE in forza del quale "*Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale*".

Tale conclusione è diretta conseguenza del fatto che il soggetto costretto a fuggire dal proprio Paese, una volta raggiunto il territorio italiano a seguito di viaggi di fortuna rischiosi e defatiganti, spesso e volentieri si trova nella necessità di un'accoglienza immediata, che non può attendere neppure i tempi minimi previsti per la formalizzazione della richiesta di protezione. Tanto è vero che l'art. 9 del D.lgs. n. 142/2015 stabilisce espressamente che l'accoglienza presso gli appositi centri governativi deve essere effettuata anche "*per il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima*".

Quindi è evidente il cortocircuito logico: il soggetto giunge in Italia, privo di domicilio, per ottenere la protezione internazionale; suo malgrado, non viene collocato nei centri di prima accoglienza, che costituirebbero anche domicilio valido per le notifiche, per un'asserita indisponibilità di posti (peraltro, nel caso di specie, neppure documentata) e, per l'effetto, non

ottiene la formalizzazione della domanda, che viene addirittura giustificata dalla Prefettura in ragione della mancata indicazione di un domicilio, conseguenza stessa della mancata accoglienza illegittimamente operata dall'amministrazione stessa.

In definitiva, la sostanziale impossibilità di formalizzare la richiesta di protezione internazionale presso la Questura di Ancona (oltre alla mancata accoglienza nelle strutture normativamente previste) ha, pertanto, determinato la lesione del diritto assoluto riconosciuto dall'art. 10, comma terzo, della Costituzione oltre che dalla normativa che disciplina l'accesso alla protezione internazionale.

Tanto chiarito in merito alla sussistenza del *fumus bonis iuris*, è sufficiente osservare, con riferimento all'ulteriore requisito del *periculum in mora*, che l'impossibilità di formalizzare la richiesta di protezione internazionale ha determinato il perpetuarsi della condizione di irregolarità del ricorrente, causando altresì l'impossibilità di accedere ai servizi connessi alla titolarità di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo. Tale situazione espone infatti il cittadino straniero, costretto a vivere in una condizione di clandestinità, al rischio potenzialmente irreparabile di un rinvio nel Paese di provenienza, oltre a impedire l'accesso a forme minime di assistenza e a qualsiasi opportunità di integrazione sul territorio.

Per tutte le ragioni illustrate, s'impone la fissazione del termine entro il quale la Questura di Ancona dovrà provvedere alla formalizzazione della domanda di protezione del ricorrente. Allo stesso modo, occorre disporre che la Prefettura di Ancona provveda all'accoglienza del sig. [redacted] in una delle varie strutture previste dalla normativa sopra richiamata.

Le spese di lite seguono la regola della soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, tenuto conto dei parametri ministeriali disciplinati dal D.M. 55/2014 e aggiornati al D.M. n. 147 del 13/08/2022 e considerata la natura e la complessità (bassa) della controversia nonché il mancato svolgimento di attività istruttoria.

P.Q.M.

Visti gli artt. 669 sexies comma 2 e 700 c.p.c., il Tribunale accoglie il ricorso e per l'effetto:

- ordina alla Questura di Ancona di formalizzare la ricezione della domanda di protezione internazionale del ricorrente entro cinque giorni dalla comunicazione del presente provvedimento e di compiere ogni atto a ciò consequenziale;
- dispone che la Prefettura di Ancona provveda all'accoglienza del sig. [redacted] in base alla normativa vigente;

- condanna i resistenti a rifondere al ricorrente le spese di lite [redacted]

Si comunichi.

Ancona, 14 gennaio 2022

IL GIUDICE

Alessandra Filoni