



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA**  
**SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE**

Il Tribunale, riunito in camera di consiglio e composto da:

████████████████████  
████████████████████  
████████████████████

Presidente  
Giudice  
Giudice rel.

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 47051 del ruolo generale degli affari contenziosi civili dell'anno 2022, vertente:

**TRA**

████████████████████, nato il ██████████1989, in GAMBIA, con il patrocinio dell'Avv. LAURA BARBERIO;

- reclamante -

**E**

**MINISTERO DELL'INTERNO**, in persona del Ministro p.t.;

- reclamato contumace -

OGGETTO: reclamo avverso provvedimento emesso ai sensi dell'art 700 c.p.c.

**Ragioni di fatto e di diritto della decisione**

Con ricorso proposto ai sensi dell'art 700 c.p.c. parte ricorrente chiedeva farsi ordine QUESTURA DI ROMA e per essa al MINISTERO DELL'INTERNO, di formalizzare la istanza di protezione internazionale'. Esponeva che aveva manifestato '...ripetutamente la volontà di presentare domanda di protezione internazionale presso gli Uffici della Questura di Roma – Ufficio Immigrazione, ma era sempre stato respinto all'ingresso con indicazione di tornare il giorno dopo in quanto era stato raggiunto il numero massimo delle richieste per quel giorno; che tramite l'associazione A Buon Diritto aveva chiesto via PEC venisse fissato un appuntamento per la formalizzazione della domanda, ma era stato risposto che non era possibile; che aveva tentato nuovamente l'accesso accompagnato da un operatore della CRI senza esito e successivamente l'associazione A Buon Diritto aveva inviato alla Questura una formale diffida rimasta senza esito. Sosteneva la sussistenza dell'urgenza di provvedere in quanto la mancata formalizzazione della domanda lasciava il ricorrente in una condizione di precarietà di fronte ad eventuali controlli di pubblica sicurezza, e gli precludeva l'accesso a contratti di lavoro, copertura sanitaria, istruzione e la possibilità di reperire una sistemazione alloggiativa dietro regolare contratto.

Nonostante nell'ordinanza impugnata si dia atto, per mero errore materiale, che il Ministero non si era costituito in giudizio, quest'ultimo si era in realtà costituito tardivamente il 21 giugno 2022, con udienza fissata il 22 giugno 2022, chiedendo il rigetto del ricorso per carenza del fumus bonis iuris e del periculum in mora.

Con ordinanza del 22 giugno 2022 il ricorso è stato rigettato per carenza di prova in ordine alla sussistenza del presupposto del periculum in mora ed è stata

contestualmente revocata l'ammissione al patrocinio a spese dello stato per la manifesta infondatezza della domanda proposta.

Parte ricorrente ha proposto reclamo e solo in questa sede ha depositato certificazione medica attestante lo stato di grave vulnerabilità del ricorrente, vittima di tortura e affetto da disturbo post traumatico da stress secondo la catalogazione del DSM 5.

\* \* \*

Preliminarmente deve rilevarsi che oggetto del presente giudizio non è la domanda di protezione internazionale e la eventuale sussistenza dei relativi presupposti per il suo riconoscimento, ma unicamente il diritto del ricorrente di proporre la domanda e all'accesso alla relativa procedura.

Sotto il profilo del *fumus bonis iuris*, l'intervento cautelare risulta strumentale all'esercizio del diritto assoluto, nonché costituzionalmente garantito dall'art.10 comma 3 della Costituzione, di avanzare una domanda di protezione internazionale.

Nel caso di specie il ricorrente si è visto di fatto negare tale possibilità dalla Questura di Roma e vi è prova dei ripetuti accessi e delle formali diffide inviate via PEC.

A tale proposito è opportuno richiamare L'art 2 del D.lvo n. 142/2015 secondo il quale la manifestazione di volontà di richiedere asilo non è subordinata a forme particolari e il successivo art 4 che stabilisce l'onere dell'amministrazione di fornire un permesso di soggiorno a tutti i richiedenti asilo; tutta la procedura è poi scandita da tempi celeri e certi volti a garantire l'effettività di diritti connessi allo status di richiedente asilo: l'art.3 del Dlgs. n.25/2008, in attuazione della direttiva 2005/85/CE, stabilisce che "... L'ufficio di polizia di frontiera e la questura sono competenti a ricevere la domanda, secondo previsto dall'art.26", quest'ultima norma stabilisce che "la questura, ricevuta la domanda di protezione internazionale, redige il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli predisposti dalla Commissione nazionale" "redatto entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione ovvero entro sei giorni lavorativi nel caso in cui la volontà è manifestata all'Ufficio di polizia di frontiera. I termini sono prorogati di dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti". (sul diritto a presentare domanda di protezione internazionale e l'obbligo delle questure di riceverla si vedano Tribunali Palermo 18 giugno 2018, Trieste 21 giugno 2018, Roma 18 settembre 2018, Trieste 3 ottobre 2018).

La Corte di Giustizia UE (Sentenza Evelyn Danqua, C-429/15) afferma che, in mancanza di norme stabilite dal diritto dell'Unione riguardanti le modalità procedurali relative alla presentazione e all'esame di una domanda di protezione internazionale, spetta all'ordinamento giuridico interno di tale Stato membro disciplinare tali modalità, garantendo nel contempo che dette modalità non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione. Merita anche di essere valorizzato altresì il disposto dell'art. 6, par. 6 della direttiva 2013/33/UE (recepita dal D.Lgs. n. 142 del 2015) secondo cui gli Stati membri non esigono documenti inutili o sproporzionati né impongono altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti conferiti dalla presente direttiva, per il solo fatto che chiedono protezione internazionale, disposizione indicativa dell'impegno degli stati membri a non disseminare di inutili ostacoli burocratici il difficile cammino verso la richiesta di asilo.

La manifestazione di volontà, non soggetta ad alcun formalismo, è quindi sufficiente a configurare l'obbligo dell'amministrazione alla sua verbalizzazione e al rilascio del permesso di soggiorno nei termini stringenti previsti dalla normativa interna e internazionale. Da tale punto di vista l'Amministrazione, nell'organizzare la registrazione delle domande, non gode di un potere discrezionale pieno, ma è obbligata a predisporre i mezzi necessari per registrare la domanda nei tempi prescritti dalla normativa, essendo peraltro ormai da tempo superata l'emergenza pandemica che aveva portato a prima eliminare e poi calmierare in maniera significativa l'accesso agli uffici.

Infatti, molti dei diritti connessi allo status di richiedente asilo possono essere esercitati solo dopo la formalizzazione della domanda, così come ad esempio previsto per l'accesso al sistema di accoglienza successivamente alla prima accoglienza prevista dall'art 9 del D.lgs n. 142 del 2015 (art 14 comma 1 del D.lvo n. 142/2015 ), per l'accesso al lavoro e alla formazione professionale (possibile dopo due mesi dal rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di asilo - art 22 D.lvo n. 142/2015), per l'iscrizione al servizio sanitario nazionale (possibile dopo il rilascio del permesso di soggiorno - art 21 d.lvo n. 142/2015 in relazione all'art 34 del D.lvo n. 286/98).

Le difficoltà e i ritardi nell'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale da parte dei richiedenti asilo sono uno degli elementi tenuti costantemente in considerazione per verificare la sussistenza di carenze sistemiche nel sistema asilo rilevanti ai fini dell'art 3 comma 2 del Reg UE n. 604/2013 (cd Dublino III) e la mancanza di una stabile dimora e di mezzi di sussistenza adeguati vengono considerati trattamenti inumani e degradanti in violazione della dignità umana dei richiedenti asilo (si veda CGUE Grande Sezione Jawo contro Bundesrepublik Deutschland, sentenza del 19 marzo 2019, Nella causa C 163/17).

A titolo esemplificativo, nella sentenza CEDU Tarkel contro Svizzera del 4.11.2014 riguardante il ricorso di una famiglia afghana contro il trasferimento in Italia in base al regolamento di Dublino, accolto sulla base dell'art 3 comma 2 del regolamento, veniva a tali fini riportata la raccomandazione dell'UNHCR ove si rilevava come *".... continuano a esservi segnalazioni di verbalizzazioni delle domande di asilo fissate, in alcuni casi, diverse settimane dopo che i richiedenti asilo hanno manifestato l'intenzione di presentare la domanda. .... Tale ritardo può comportare tempi di attesa più lunghi per l'accesso al sistema di accoglienza e per la decisione dei casi."*

Venendo al caso di specie, il ricorrente ha documentato i ripetuti accessi presso la Questura e l'invio delle PEC per sollecitare la possibilità di accesso alla procedura.

Vi sono, pertanto, sufficienti riscontri della sussistenza di una situazione che di fatto concreta un impedimento all'esercizio di un diritto inalienabile della persona, quale quello di richiedere la protezione dello stato ospitante, costituzionalmente tutelato dall'art. 10 comma 3, in condizioni quantomeno dignitose.

Tale situazione di fatto è da ritenere imputabile all'amministrazione convenuta, tenuta ad approntare misure per consentire una rapida formalizzazione della domanda di protezione internazionale ed il rilascio del relativo permesso di soggiorno.

L'omissione di misure in tal senso si traduce nell'impedimento all'esercizio di un diritto assoluto, che può trovare dunque rimedio nell'intervento del giudice

ordinario, trattandosi di materia nella quale la discrezionalità amministrativa non può spingersi sino a comprimere l'essenza stessa del diritto individuale.

Sebbene non integralmente sovrapponibile quanto alla fattispecie concreta, merita di essere segnalato, poi, il principio di diritto fatto proprio dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Sent. 20571/2013) secondo il quale l'inosservanza da parte della pubblica amministrazione di regole tecniche ovvero dei canoni di diligenza e prudenza, può essere denunciata dal privato dinanzi al giudice ordinario non solo ove la domanda sia volta a conseguire al condanna della p.a. al risarcimento del danno patrimoniale, ma anche ove miri alla condanna della stessa ad un facere, giacché la domanda non investe scelte ed atti autoritativi dell'amministrazione, ma attività soggetta al rispetto del principio del *neminem laedere*.

L'amministrazione ha l'obbligo di predisporre un'organizzazione adeguata che consenta di rispettare i termini di legge per la verbalizzazione della domanda di protezione internazionale e rispettare i diritti fondamentali dei richiedenti asilo garantendo loro un facile accesso alla procedura.

Nella sentenza della Corte EDU M.S.S. c/ Belgio e Grecia, par. 251, la Corte ha attribuito notevole importanza allo status di richiedente asilo del ricorrente e, in quanto tale, di membro di una fascia della popolazione particolarmente svantaggiata e vulnerabile, bisognosa di particolare protezione. Essa ha rilevato l'esistenza di un ampio accordo a livello internazionale ed europeo su questa necessità di particolare protezione, sottolineata dalla Convenzione di Ginevra, dall'ambito e dalle attività dell'UNHCR e dalle norme fissate nella Direttiva Accoglienza dell'Unione europea

La circostanza che nella città metropolitana di Roma venga consentita la formalizzazione di un numero limitato di domande al giorno presso un unico ufficio (v. PEC di risposta della Questura) senza alcun sistema di prenotazione, se non per soggetti vulnerabili, viola i diritti fondamentali dei richiedenti asilo, costretti a bivaccare per intere notti innanzi ai cancelli della Questura per rientrare tra le persone da esaminare quel giorno, espone i richiedenti asilo a una situazione lesiva della loro dignità umana in quanto privi della possibilità di procurarsi mezzi di sussistenza legali, di accedere al sistema di accoglienza ed esposti al rischio di vivere per strada.

Risulta inoltre sussistere il *periculum in mora* richiesto dall'art.700 c.p.c.

L'impossibilità di formalizzare la richiesta di protezione internazionale ha infatti determinato il perpetuarsi della condizione di irregolarità del ricorrente, causando altresì l'impossibilità di accedere al sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, al lavoro, alla formazione professionale e ai diritti connessi alla presenza regolare sul territorio.

Tale situazione di precarietà è tanto più grave a fronte della vulnerabilità del ricorrente certificata dalla documentazione medica depositata solo in questo giudizio e non nel giudizio di primo grado.

Dalla documentazione medica depositata e dalla relazione psicologica allegata, emerge che il ricorrente è stato vittima di tortura in Libia, è affetto da un conseguente disturbo post traumatico da stress (secondo la catalogazione del DSM 5) che come tale necessiterebbe di una presa in carico terapeutica. E' qualificato soggetto particolarmente vulnerabile e viene evidenziato come la sua situazione di precarietà anche in ordine alla mancanza di un regolare permesso di soggiorno ha un effetto "ritraumatizzante" che aggrava il suo stato psichico.

In mancanza di formalizzazione della domanda di protezione internazionale egli – come si è visto - non può accedere ai centri di accoglienza per soggetti vulnerabili

previsti dall'art 17 del D.lvo n. 142/2015, non può iscriversi al servizio sanitario nazionale e pertanto essere preso in carico dal Centro di salute mentale per la cura del disturbo post traumatico.

D'altro canto è la stessa Questura che nella sua risposta alla richiesta di appuntamento riconosce la necessità di una corsia preferenziale per la formalizzazione della domanda da parte dei soggetti vulnerabili, per i quali prevede, invece, la possibilità di fissare un appuntamento.

Se è vero che la documentazione attestante la vulnerabilità del ricorrente non risulta inviata alla Questura all'atto di richiedere l'appuntamento per la formalizzazione della domanda – documentazione che potrebbe indurla a fissare invece l'appuntamento – è pur vero che il Ministero non si è costituito in giudizio e non ha pertanto interloquuto in ordine a tale aspetto. Non è, pertanto, possibile dichiarare cessata la materia del contendere fondandosi solo su una generica lettera di risposta ove si faceva riferimento alla possibilità di fissare l'appuntamento a persone vulnerabili. Non essendo nemmeno noti i canoni in base ai quali la vulnerabilità venga valutata a tali fini

Il ricorso deve pertanto essere accolto.

Deve, conseguentemente, essere revocato il provvedimento di revoca dell'ammissione al patrocinio dello stato per il primo grado di giudizio.

L'ammissione del ricorrente al patrocinio a spese dello stato giustifica la compensazione delle spese di lite per entrambi i gradi di giudizio.

**P.Q.M.**

Il Tribunale

Accoglie il reclamo e, per l'effetto, ordina alla Questura di Roma di formalizzare la ricezione della domanda di protezione internazionale del ricorrente entro giorni 6 (prorogabili a 16) dalla pubblicazione del presente provvedimento;

revoca il provvedimento di revoca dell'ammissione del ricorrente al patrocinio dello stato per il primo grado di giudizio;

dichiara le spese di lite integralmente compensate tra le parti per entrambi i gradi di giudizio;

Così deciso in Roma, il 2 novembre 2022

la Presidente

████████████████████