



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero _____ del 2020, proposto da _____
appresentata e difesa dall'avvocato Chiara Pernechele, con
comunicazione digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministro dell'Interno - Prefettura di Padova, in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato,
domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63 (Palazzo ex Rea);

per

-l'accertamento dell'illegittimità del silenzio inadempimento mantenuto dalla
Prefettura di Padova nel procedimento ex art. 23, comma 3, d.lgs. n. 142/2015,
relativamente alla richiesta del ripristino delle misure di accoglienza nei confronti
della ricorrente;

-la declaratoria dell'obbligo di provvedere della Prefettura di Padova con riguardo
all'istanza inoltrata in data 29 aprile 2020 (cui ha fatto seguito la diffida inoltrata in
data 24 giugno 2020), a fronte della quale la menzionata Autorità è rimasta silente;

-la nomina di un commissario ad acta che, nell'ipotesi di perdurante inerzia dell'Autorità competente, provveda all'adozione dei provvedimenti richiesti;
-la declaratoria della fondatezza della pretesa sostanziale relativamente all'istanza di ripristino immediato delle misure di accoglienza ai sensi e per gli effetti dell'art. 23, comma 3, d.lgs. n. 142/2015, inoltrata in data 29 aprile 2020, cui ha fatto seguito la corrispondente diffida inoltrata in data 24.06.2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ufficio Territoriale del Governo Padova e di Questura Padova;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del decreto legge n. 137/2020;

Visto l'art. 4 del decreto legge n. 28/2020, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 70/2020

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020 il dott. Alessio Falferi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso ex art. 117 CPA, depositato in data 27.8.2020 la ricorrente esponeva, in punto di fatto, quanto segue:

-che, entrata in Italia il 25.10.2016, era subito accolta presso una struttura di accoglienza nel Mantovano in qualità di richiedente protezione internazionale ex art 8 del D.Lgs n. 241/2015;

-che, tratta in inganno con la promessa di un posto di lavoro, era condotta a Barcellona ed avviata alla prostituzione;

-che, nel gennaio 2018, riusciva a fuggire e raggiungere nuovamente l'Italia e, recatasi a Padova, richiedeva alla Questura di inoltrare alla Commissione Territoriale per la protezione internazionale domanda per il ripristino del

procedimento relativo all'accertamento dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale;

-che, ai fini dell'audizione, era convocata dalla Commissione Territoriale per il giorno 20.3.2020, audizione che, tuttavia, veniva rinviata a causa dell'emergenza Covid-19;

-che, nel frattempo, presentava denuncia-querela relativamente ai fatti criminosi di cui era stata vittima e richiedeva il rinnovo del permesso di soggiorno presso la Questura di Padova;

-che, in grande difficoltà anche a seguito dell'emergenza epidemiologica, in data 29.4.2020 segnalava la grave situazione alla Prefettura di Padova chiedendo il ripristino delle misure di accoglienza ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs n. 142/2015;

-che non essendo intervenuta risposta alla propria richiesta, in data 24.6.2020 era presentata una diffida con cui si evidenziava la necessità di un ripristino immediato delle misure di accoglienza e si esponevano nuovamente le ragioni inerenti l'allontanamento, per causa non imputabile, dal primo centro di accoglienza;

-che la Prefettura di Mantova adottava provvedimento di revoca del decreto con cui il quale aveva precedentemente disposto la revoca delle misure di accoglienza, ma la Prefettura di Padova ometteva di disporre il conseguente ripristino delle misure medesime;

-che, a seguito della suddetta diffida, la Prefettura di Padova segnalava la particolare e delicata situazione personale della ricorrente alla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo e al Ministero dell'Interno, chiedendo un rapido riscontro in ordine alla possibilità che la medesima potesse essere accolta in un Centro dedicato alle potenziali vittime di tratta ovvero in un CAS situato nella provincia di Padova;

-che, però, le Amministrazioni restavano inerti e la situazione complessiva della ricorrente si aggravava ulteriormente.

Tanto premesso, la ricorrente, denunciando la violazione dell'art. 23, comma 3, del D.Lgs n. 142/2015, evidenziava che l'abbandono della originaria struttura di

accoglienza era stato causato da forza maggiore, come confermato dalla revoca del provvedimento di revoca delle misure di accoglienza da parte della Prefettura di Mantova e che dalla documentazione agli atti non risultava la necessità di ulteriori accertamenti istruttori, per cui in capo all'Amministrazione non sarebbero residuati margini di discrezionalità in ordine al provvedimento da assumere; dunque, le Prefetture menzionate avrebbero dovuto coordinarsi in modo da disporre l'immediato ripristino delle misure di accoglienza.

La ricorrente, pertanto, concludeva chiedendo: -di dichiarare il silenzio inadempimento delle parti resistenti (Prefettura di Padova e Ministero dell'Interno) in relazione all'istanza avente ad oggetto l'obbligo di ripristinare le misure di accoglienza; -di ordinare alle Amministrazioni resistenti di concludere, con un provvedimento espresso, il procedimento volto al ripristino delle misure di accoglienza; -di provvedere alla nomina di un commissario ad acta in caso di ulteriore inerzia oltre il termine assegnato; -di dichiarare la fondatezza della pretesa sostanziale relativamente all'istanza di ripristino immediato delle misure di accoglienza.

La ricorrente formulava, altresì, istanza cautelare, anche monocratica ex art. 56 CPA.

Con decreto cautelare n. 368 di data 31.8.2020 era accolta la richiesta di misure cautelari monocratiche ed era disposta una tutela provvisoria con affidamento temporaneo ad una struttura di accoglienza da individuarsi da parte della Prefettura di Padova.

Con atto depositato in data 3.9.2020, resisteva in giudizio il Ministero dell'Interno, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato la quale, riassunta in fatto la vicenda, contestava la fondatezza delle censure avversarie, evidenziando che la Prefettura di Padova non aveva violato l'obbligo di ripristino delle misure di accoglienza in quanto non avrebbe potuto legittimamente assumere un provvedimento di "ripristino" delle misure, stante il provvedimento di revoca precedentemente

adottato dalla Prefettura di Mantova, organo territorialmente competente; inoltre, la Prefettura di Padova non era rimasta inerte rispetto alla vicenda in esame, avendo di propria iniziativa coinvolto tutte le Autorità competenti e avendone sollecitato l'attività; infine, la difesa erariale precisava che, in ottemperanza al decreto cautelare n. 378/20, la Prefettura di Padova aveva disposto l'affidamento temporaneo della ricorrente presso un C.A.S. situato nel territorio di quella provincia, circostanza confermata dalla comunicazione del 3.9.2020 della stessa Prefettura di Padova, depositata agli atti di causa in data 4.9.2020.

Con ordinanza n. 433, assunta alla Camera di Consiglio del 9 settembre 2020, era accolta l'istanza cautelare mediante mantenimento della tutela provvisoria con affidamento temporaneo della ricorrente alla struttura di accoglienza, come già posto in essere dalla Prefettura di Padova.

Alla Camera di Consiglio dell'11 novembre 2020, il ricorso è passato in decisione, come da verbale di causa.

Il ricorso è fondato nei limiti e termini di seguito precisati.

In linea generale, si osserva che il meccanismo del silenzio, disciplinato dagli artt. 31 e 117 CPA, è diretto ad accertare se l'inerzia serbata dall'amministrazione in ordine alla istanza di un privato si ponga in violazione o meno dell'obbligo di adottare un provvedimento esplicito, richiesto con l'istanza stessa.

Ciò significa che il dovere dell'amministrazione di provvedere sull'istanza del privato non può essere desunto dall'esistenza di un meccanismo processuale, inteso a rimuovere l'inerzia dell'amministrazione ad esercitare i poteri ad essa attribuiti dalla legge, ma deve preesistere sul piano sostanziale, nel senso che deve trovare fondamento in una norma che imponga all'amministrazione, direttamente o indirettamente, l'obbligo di adottare il provvedimento nell'interesse del privato richiedente.

Per ciò che attiene all'obbligo di provvedere, di regola esso deriva da una norma di legge o di regolamento, ma può talora desumersi anche da prescrizioni di carattere generale o da principi generali dell'ordinamento che regolano l'azione

amministrativa, sicché, ad esempio, può originare dal rispetto del principio di imparzialità o trovare fondamento nel principio di buon andamento dell'azione amministrativa. Una ulteriore fonte dell'obbligo di provvedere è stata, infine, individuata nel principio di legalità dell'azione amministrativa.

Pertanto, si può ritenere che, a prescindere dall'esistenza di una specifica disposizione normativa, l'obbligo di provvedere sussiste in tutte quelle fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia ed equità impongano l'adozione di un provvedimento, cioè in tutte quelle ipotesi in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) di quest'ultima (in tal senso *Consiglio di Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2545; id., 4 dicembre 2012, n. 6183*).

In considerazione di tali principi e passando all'esame del caso concreto, si osserva che la Prefettura di Padova non ha provveduto in relazione alle istanze presentate dalla ricorrente in data 29.4.2020 e 24.6.2020, con cui si richiedeva, alla luce della delicata situazione personale ivi rappresentata, l'immediato ripristino delle misure di accoglienza.

Infatti, se è pur vero, come precisato dalla difesa erariale, che la Prefettura si è attivata presso lo stesso Ministero dell'Interno al fine di avere indicazioni in merito alla possibilità di accogliere la ricorrente presso un Centro dedicato alle vittime di tratta ovvero presso un CAS situato nella provincia di Padova (cfr. nota Prefettura del 3.9.2020), va rilevato che quanto posto in essere – da qualificarsi come attività istruttoria – non è idoneo a ritenere compiutamente adempiuto l'obbligo di provvedere cui la medesima Prefettura risulta onerata a seguito delle istanze presentate dalla ricorrente.

Di fronte a tali istanze, invero, l'Amministrazione intimata non ha fornito alcuna risposta.

Dunque, in considerazione dei principi sopra ricordati, emerge che la condotta

omissiva mantenuta dalla Prefettura di Padova a fronte delle richieste presentate dalla ricorrente non può ritenersi legittima, a prescindere da ogni valutazione di merito che, ovviamente, è di esclusiva spettanza dell'Autorità.

Invero, a differenza di quanto sostenuto in ricorso, permane un margine di discrezionalità in capo all'Amministrazione in relazione alle valutazioni ad essa spettanti in conseguenza dell'applicazione dell'art. 23, comma 3, del D. Lgs n. 241/2015, discrezionalità che preclude al giudice investito della controversia di pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, giusta la previsione di cui al comma 3 dell'art. 31 del CPA.

Conseguentemente, il ricorso è fondato e va accolto in relazione alla sola domanda diretta ad accertare e dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dalla Prefettura, dovendosi precisare che l'accoglimento del ricorso è limitato alla fissazione dell'obbligo di provvedere in capo alla Prefettura medesima, restando ovviamente in capo ad essa ogni decisione in ordine alla fondatezza delle pretese sostanziali vantate dalla ricorrente.

Devesi, pertanto, ordinare alla Prefettura di Padova di pronunciarsi in ordine alle istanze (sopra ricordate) presentate dalla ricorrente con un motivato provvedimento espresso entro il termine di giorni 30 (trenta) decorrenti dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente decisione.

In caso di ulteriore inadempimento da parte della Prefettura, parte ricorrente potrà adire nuovamente questo Tribunale, al fine della nomina di un Commissario ad acta, che assuma le determinazioni e i provvedimenti necessari in luogo dell'Amministrazione rimasta inerte.

Deve, ulteriormente, precisarsi che fino al momento dell'adozione del suddetto provvedimento espresso, la Prefettura di Padova dovrà garantire il mantenimento della tutela provvisoria con affidamento temporaneo della ricorrente alla struttura di accoglienza, come già posto in essere dalla Prefettura medesima in ottemperanza ai pronunciamenti cautelari di questo Tribunale.

Da ultimo, si osserva che parte ricorrente, a fronte del decreto n. 22/2020 della

Commissione per il patrocinio a spese dello Stato di rigetto della domanda dalla medesima avanzata (per mancata prova dell'impossibilità di produrre la certificazione dell'autorità consolare di cui all'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115/2002 recante attestazione dei redditi prodotti all'estero dalla stessa richiedente), ha depositato, in data 30.10.2020, reclamo ex art. 126, comma 3, del d.P.R. n. 115/2002 con contestuale richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, da intendersi quale richiesta di riesame proposta al Collegio.

Il Collegio ritiene che la domanda vada accolta, atteso che, nei confronti dello straniero rifugiato o richiedente la protezione internazionale, non appare realmente esigibile che il medesimo entri in contatto con le autorità del Paese d'origine per richiedere la certificazione di cui all'art 79 del d.P.R. n. 115/2002, fermo restando che gli effetti dell'ammissione al gratuito patrocinio decorrono dalla data di presentazione dell'istanza al Collegio.

Alla liquidazione del compenso si provvederà con separato decreto previa presentazione di relativa nota spese.

Le spese del giudizio, giusta la indubbia peculiarità in fatto della vicenda, possono essere interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti e termini di cui in motivazione e, per l'effetto, dichiara l'illegittimità del silenzio serbato dalla Prefettura di Padova, ordinando a quest'ultima di provvedere nel termine di 30 (trenta) giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

Accoglie la domanda di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte ricorrente o altri soggetti coinvolti.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Alessio Falferi, Consigliere, Estensore

Paolo Nasini, Referendario

L'ESTENSORE
Alessio Falferi

IL PRESIDENTE
Alessandra Farina

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.