



TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. **14518/2022** promossa da:

[REDACTED] con l'avv. MUSSO CALOGERO

RICORRENTE

contro

**MINISTERO DELL'INTERNO - PREFETTURA DI PARMA -
QUESTURA DI PARMA**, con l'avv. AVVOCATURA DELLO STATO DI BOLOGNA
RESISTENTE/I

Il Giudice dott. Marco Gattuso, visto il ricorso ai sensi dell'art. 700 c.p.c. e all'esito dell'udienza dell'11 gennaio 2023, con termini di giorni 7 per la produzione di documentazione,

OSSERVA

1.

Con ricorso depositato in data 13 dicembre 2022 il ricorrente chiedeva al Tribunale di «accertare il diritto del ricorrente alla formalizzazione della domanda di protezione internazionale e al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo; ed adottare ogni opportuno provvedimento al fine di impedire ulteriore pregiudizio in capo alla ricorrente, anche ordinando al Ministero dell'interno pro tempore - Questura di Parma - di verbalizzare la sua domanda di protezione internazionale e rilasciare un permesso di soggiorno per richiesta asilo entro un termine congruo non superiore a 10 giorni; - accertare il diritto del ricorrente ad accedere all'accoglienza per richiedenti asilo; ed adottare ogni opportuno provvedimento al fine di impedire ulteriore pregiudizio in capo alla ricorrente, anche ordinando al Ministero dell'interno pro tempore - Prefettura UTG di Parma - di garantire al ricorrente le condizioni materiali di accoglienza entro un termine congruo non superiore a 10 giorni; - e altresì condannare il convenuto alla rifusione delle spese di lite, compenso oltre spese e oneri accessori».

1.1.

Nel ricorso il ricorrente ha allegato:

- d'aver manifestato in data 13 luglio 2022 alla Questura di Parma la volontà di chiedere la protezione internazionale, venendo invitato a ripresentarsi il 15 luglio 2022;
- ripresentatosi in tale data all'Ufficio immigrazione della detta Questura, al ricorrente sarebbe stato rappresentato che «senza una dichiarazione di ospitalità ex art. 7 d.lvo 286/1998 non avrebbe potuto registrare la propria domanda di protezione internazionale», sicché veniva invitato a presentarsi in data 9 agosto 2022;
- ripresentatosi in tale data «ancora una volta allo sportello gli rappresentano che senza una dichiarazione di ospitalità ex art. 7 d.lvo 286/1998 non avrebbe potuto registrare la propria domanda di protezione internazionale», sicché viene nuovamente invitato a ripresentarsi il 19 settembre 2022;
- nuovamente il 19 settembre 2022 gli avrebbero rappresentato «che senza una dichiarazione di ospitalità ex art. 7 d.lvo 286/1998 non avrebbe potuto registrare la propria domanda di protezione internazionale» venendo invitato a ripresentarsi il 21 ottobre 2022;

- il medesimo ha quindi allegato d'aver presentato una richiesta di accoglienza in data 11 ottobre 2022, per il tramite della onlus CIAC di Parma a mezzo *pec* diretta alla Prefettura – UTG di Parma;

- ripresentatosi il 21 ottobre 2022 all'Ufficio immigrazione della Questura di Parma gli sarebbe stato comunicato ancora una volta che *«senza una dichiarazione di ospitalità ex art. 7 d.lvo 286/1998 non avrebbe potuto registrare la propria domanda di protezione internazionale»*;

- il ricorrente ha quindi rappresentato d'aver sottoscritto in data il 22 novembre 2022 *«una dichiarazione di domicilio ex art.li 11, comma 2, d.lvo 25/2008 e 5, commi 1 e 3, d.lvo 142/2015 presso la onlus CIAC»*, la quale è stata inviata il 28 novembre 2022 con comunicazione a mezzo *pec* alla Prefettura – UTG di Parma e all'Ufficio immigrazione della Questura di Parma, con richiesta alla Prefettura di informazioni circa la domanda di accoglienza inviata l'11 Ottobre 2022 e alla Questura circa la mancata registrazione della domanda di protezione internazionale;

- il ricorrente ha dedotto d'essersi presentato in data 9 dicembre 2022 presso la Questura di Parma, chiedendo la registrazione della propria domanda di protezione internazionale esibendo la dichiarazione di elezione di domicilio presso la onlus CIAC, ma ancora una volta allo sportello gli avrebbero rappresentato che *«senza una dichiarazione di ospitalità ex art. 7 d.lvo 286/1998 non avrebbe potuto registrare la propria domanda di protezione internazionale, e viene nuovamente invitato ex art. 15 TULPS a ri-presentarsi il 30 Dicembre 2022»*.

Assumendo dunque la lesione (1) del proprio diritto soggettivo a presentare la domanda di protezione internazionale, (2) del proprio diritto soggettivo a divenire titolare della ricevuta della detta domanda avente valore legale di permesso di soggiorno provvisorio nelle more del procedimento e (3) del proprio diritto soggettivo ad accedere all'accoglienza per richiedenti asilo e deducendo il pericolo di lesione di diritti fondamentali e di pregiudizio grave e irreparabile nelle more del giudizio, il ricorrente proponeva quindi ricorso ai sensi dell'art. 700 c.p.c.

1.2.

Si costituiva la resistente col patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, con comparsa depositata in data 9 gennaio 2023, eccependo in via preliminare il difetto assoluto di giurisdizione, e chiedendo in ogni caso il rigetto nel merito.

Riguardo al dedotto (1) diritto soggettivo di presentare la domanda di protezione internazionale, e al dedotto difetto assoluto di giurisdizione, la parte resistente osservava come una volta che vi sia stata manifestazione della volontà di proporre domanda di protezione internazionale, la fase di *«formalizzazione della domanda»* è sottoposta a *«termini meramente ordinatori aventi una funzione sollecitatoria dell'Amministrazione nella gestione organizzativa delle domande, ma che sono del tutto privi di conseguenze in caso di loro superamento»*, con la conseguenza che il richiedente vanta *«in ordine alla formalizzazione della domanda di protezione internazionale, non già un diritto soggettivo, (diritto soggettivo è semmai quello alla proposizione della domanda che egli ben avrebbe potuto esercitare già all'atto di attraversamento della frontiera ai sensi dell'art. 6 d.- lgs. 25/2008), ma semmai un interesse procedimentale, che deve contemperarsi con la gestione amministrativa dei flussi migratori e della relativa presentazione delle domande di protezione, in una parola con la potestà organizzativa dell'Amministrazione»*. Ne consegue, ad avviso della resistente, che *«non si comprende allora quale sia il vulnus arrecato al richiedente la protezione internazionale, posto che di vulnus a diritti fondamentali si potrebbe semmai parlare nell'ipotesi in cui l'Amministrazione negasse la proposizione stessa della domanda (e non è il caso di specie), non di certo nel caso in cui la stessa Amministrazione stilasse una lista di attesa per gestire la diversa e successiva fase della formalizzazione delle domande in Questura»*. La resistente concludeva dunque che nel caso di specie *«semplicemente, il procedimento, avviato con l'istanza da lui proposta, seguirà le modalità, i tempi e la calendarizzazione predisposti dall'Ufficio, secondo l'ordine di priorità determinato nelle direttive interne, che hanno lo scopo di contemperare le risorse disponibili con le esigenze dell'utenza»*.

La difesa di parte resistente chiedeva in ogni caso il rigetto del ricorso nel merito, rilevando che *«il ricorrente è entrato nel territorio nazionale in modo irregolare»* di talché avrebbe

dovuto presentare la domanda d'asilo all'ufficio di frontiera, obbligo cui il medesimo si è intenzionalmente sottratto *«scongiurando così l'eventuale trattenimento nelle strutture dedicate alle verifiche ivi contemplate... rivolgendo domanda di accoglienza direttamente nel luogo dove ha prescelto autonomamente di dimorare»*.

Riguardo alla domanda del ricorrente concernente il (2) diritto soggettivo di divenire titolare della ricevuta della detta domanda avente valore legale di permesso di soggiorno provvisorio, la resistente eccepiva in via preliminare il difetto assoluto di giurisdizione, poiché il *«pronunciamento giudiziale in ordine all'accertamento del diritto al riconoscimento della misura de qua postula pur sempre un vaglio espletato su un provvedimento amministrativo»* sicché *«l'organo giurisdizionale finirebbe per pronunciarsi su poteri amministrativi non ancora esercitati, con violazione del principio di separazione dei poteri esecutivo e giurisdizionale»*.

Rispetto alla domanda tesa ad accertare (3) il diritto del ricorrente di accedere all'accoglienza per richiedenti asilo, la resistente eccepiva, non un difetto assoluto di giurisdizione ma, il difetto di giurisdizione del G.O. per essere la giurisdizione del G.A. *«sancita dall'art. 15 d.lgs. 142/2015»*

Con riguardo, ancora, a tutte e tre le domande cautelari svolte, la resistente eccepiva altresì l'inammissibilità del ricorso proposto ai sensi dell'art. 700 c.p.c., atteso che lo stesso è diretto all'adozione di provvedimenti provvisoriamente destinati ad assicurare gli effetti di una eventuale decisione futura sul merito e non all'accertamento di diritti soggettivi.

Contestava infine anche la sussistenza del *periculum in mora* atteso che, riguardo alla tutela della salute, il ricorrente può fruire delle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, assicurate a norma 35, terzo comma D. Lgs. n. 286/1998 ai cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti sul territorio nazionale e non avendo il ricorrente dimostrato d'essere *«affetto da patologie particolari necessitanti interventi specifici, diversi ed ulteriori da quelli indifferibili ed urgenti a lui comunque già garantiti per legge»*, mentre, riguardo al diritto al lavoro, avendo il ricorrente manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale il medesimo è già titolare del permesso di soggiorno previsto dall'art. 4, D.Lgs. 142/2015, *«bastando la prova documentale della presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno»*.

1.3.

Con memoria depositata il 10 gennaio 2023 la difesa di parte ricorrente dava atto che nelle more lo stesso *«ha registrato la propria domanda di protezione internazionale come da documentazione che si deposita unitamente alla presente»*. Il ricorrente rappresentava, tuttavia, che *«al ricorrente non è stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo indicando nella ricevuta rilasciata che integrerà con la dichiarazione di ospitalità»*. Per conseguenza il ricorrente insisteva per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza dell'11 gennaio 2023 veniva assegnato al ricorrente un termine di giorni sette per l'integrazione della documentazione, in particolare in relazione alla giurisprudenza amministrativa ritenuta rilevante, con riserva di decisione all'esito.

2.

Come si è visto, la domanda cautelare è diretta ad assicurare, con *«ogni opportuno provvedimento»*, la prevenzione del pericolo di pregiudizio imminente e irreparabile che potrebbe occorrere nelle more del giudizio di merito diretto a fare valere (1) il diritto soggettivo del ricorrente di presentare domanda di protezione internazionale, (2) il diritto soggettivo di divenire titolare della ricevuta della detta domanda avente valore legale di permesso di soggiorno provvisorio nelle more del procedimento e (3) il diritto soggettivo del ricorrente di accedere all'accoglienza per richiedenti asilo.

In via preliminare va osservato come le domande cautelari avanzate dal ricorrente non abbiano ad oggetto un accertamento anticipato, in termini di *fumus*, del diritto alla protezione internazionale, che in questa fase è di esclusiva competenza amministrativa.

Oggetto della domanda cautelare (e della prospettata azione di merito) è invero l'accertamento del diritto soggettivo del ricorrente di presentare la detta domanda, di divenire

titolare, al momento della presentazione della domanda, di un permesso di soggiorno provvisorio, e di accedere all'accoglienza.

2.1.

Al riguardo dell'invocato difetto assoluto di giurisdizione in relazione alla prima e alla seconda domanda cautelare, in ottemperanza ai canoni sanciti dall'art. 118 disp. att. c.p.c. (per cui «*la motivazione della sentenza di cui all'articolo 132, secondo comma, numero 4), del codice consiste nella succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi*», disposizione d'ordine generale sicuramente applicabile anche in materia di provvedimento cautelare), per ragioni di economia processuale valga il richiamo al recentissimo precedente di questo Tribunale (ordinanza ex art. 700 c.p.c. in materia analoga emessa il 18 gennaio 2023, est. Tirone) che ha persuasivamente motivato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

In detta ordinanza si legge invero che:

«Il ricorrente fa dunque valere la lesione del suo diritto alla formalizzazione della domanda di asilo e di rilascio del permesso di soggiorno per richiedenti asilo, posizione giuridica strettamente e funzionalmente legata all'affermazione del diritto alla protezione internazionale, in relazione al quale sussiste, proprio in ragione della natura della posizione giuridica soggettiva, la giurisdizione del giudice ordinario (cfr. art. 3, comma 1, lett. d) del D.L. 13/2017). Più precisamente siamo in presenza di una particolare specie di “interesse procedimentale” che può farsi rientrare nella figura del diritto soggettivo, giova ribadirlo, per la sua collocazione nell'alveo del diritto soggettivo alla protezione internazionale, il cui riconoscimento presuppone, solitamente ma non sempre, come si dirà in seguito, l'istanza di parte. In altre parole, per vedere riconosciuto il diritto alla protezione internazionale è indispensabile la presentazione dell'istanza alla Questura competente, poi incaricata per legge di inoltrare la domanda alla Commissione Territoriale di riferimento.

In assenza di formalizzazione dell'istanza, per il ricorrente non è possibile vedersi riconosciuto il diritto.

Si ritiene pertanto debba parlarsi di interesse procedimentale come specie del diritto soggettivo proprio per la funzione preliminare ed ineliminabile dell'istanza rispetto all'eventuale riconoscimento del diritto. Segnatamente siamo in presenza di un interesse al rispetto delle modalità e dei termini dell'azione amministrativa qui intesa come funzione pubblica di verifica dei presupposti per l'autorizzazione al soggiorno degli stranieri. Anche la Cassazione si è espressa in termini di interesse procedimentale (Cass. SU 8236/2020) pronunciandosi, benché in diverso ambito, sulla responsabilità da contatto sociale qualificato della P.A.. Come noto, la citata pronuncia ha fornito un'interpretazione di interesse procedimentale come diritto soggettivo, che trova il proprio momento genetico nelle modifiche introdotte dalla legge 241 del 1990 incentrate sulla parificazione delle posizioni dell'amministrazione e degli amministrati all'interno del rapporto amministrativo. Per effetto di tale rapporto sorgono in capo alla P.A. degli obblighi di protezione nei confronti del privato, comunque tenuto a collaborazione e buona fede; si tratta quindi di doveri di tutela che scaturiscono *ex lege*, nel momento in cui il privato si trova a confrontarsi con l'amministrazione. In quell'occasione le S.U. hanno confermato la giurisdizione del G.O. nelle controversie che sorgono da un rapporto tra soggetti - la pubblica amministrazione e il privato che con questa sia entrato in relazione - che nasce prima e a prescindere dal danno che ne possa eventualmente scaturire. Si tratta dunque di una responsabilità che prende la forma dalla violazione degli obblighi derivanti da detto rapporto e che, pertanto, va ricondotta allo schema della responsabilità relazionale, o da contatto sociale qualificato, da inquadrare, secondo la citata pronuncia, nell'ambito della responsabilità contrattuale ex art. 1218 c.c.. E ciò a prescindere dalla legittimità del provvedimento emanato all'esito del procedimento. Ecco allora, tornando al caso che ci occupa, che il contatto sociale qualificato, *mutatis mutandis*, è indiscutibilmente avvenuto al momento del primo accesso presso la

Questura di Parma, momento in cui il richiedente ha manifestato l'intenzione di presentare domanda di asilo.

Infine, la Questura non gode di alcun tipo di discrezionalità amministrativa nella ricezione delle domande di rilascio di permesso di soggiorno per richiedenti asilo, di formalizzazione e registrazione delle stesse. Trattasi dunque, limitatamente a tale profilo, di attività vincolata nel senso che l'amministrazione non può rifiutare di ricevere la domanda.

Le superiori considerazioni consentono di ritenere sussistente la giurisdizione del Giudice Ordinario».

2.2.

Riguardo, invece, alla terza domanda per cui la resistente ha eccepito non un difetto assoluto di giurisdizione ma il difetto di giurisdizione del giudice ordinario per essere la giurisdizione del giudice amministrativo «*sancita dall'art. 15 d.lgs. 142/2015*», si rinvia a quanto sarà segnalato nel relativo paragrafo (§ 3.3.).

3.

Ciò posto, riguardo alle tre domande poste dal ricorrente, si deve rilevare quanto segue.

3.1.

Come si è visto, con memoria depositata il 10 gennaio 2023 la difesa di parte ricorrente ha dato atto che nelle more della fissazione dell'udienza il ricorrente «*ha registrato la propria domanda di protezione internazionale come da documentazione che si deposita unitamente alla presente*», sicché si dovrebbe assumere che sia cessata la materia del contendere.

Dall'esame della ricevuta (allegato n. 19 di parte ricorrente) si rileva tuttavia che la stessa è stata rilasciata in data 9 dicembre 2022, dunque in un momento precedente alla presentazione del ricorso cautelare (il cui deposito è avvenuto il 12 dicembre 2022).

Ne consegue che la domanda sul punto deve essere rigettata, in quanto è accertata la carenza di necessità di ricorso alla cautela, prodottasi in un momento antecedente alla proposizione del ricorso.

Ai fini delle determinazioni in punto spese di lite si deve tuttavia tenere conto del gravissimo ritardo con il quale è stata effettivamente formalizzata la domanda del richiedente asilo. La resistente non ha contestato che al medesimo la formalizzazione sia stata reiteratamente negata sin dal giugno del 2022, nonostante numerosi accessi, e nella comparsa di risposta del gennaio 2023 la stessa resistente ha continuato ad affermare la legittimità della mancata formalizzazione, asserendo che il richiedente asilo dovrebbe seguire una «*lista d'attesa*». Dunque neppure la resistente, così come il difensore del ricorrente, aveva avuto notizia della formalizzazione avvenuta nell'imminenza del deposito del ricorso.

La parte resistente non ha sostanzialmente negato nella propria comparsa di risposta d'aver impedito, per sei mesi, la formalizzazione della domanda di protezione internazionale, pur essendo pacifico che ai sensi dell'art. 26, comma 2-*bis* D. l.vo n. 25 del 2008 la Questura «*entro tre giorni lavorativi*» dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione deve redigere il verbale, approvato e sottoscritto dal richiedente, rilasciandone ricevuta. Nella comparsa di risposta la resistente non ha mai giustificato tale ritardo con la necessità per il richiedente asilo di indicare un domicilio (come dedotto dal ricorrente), sicché la relativa questione (che è stata oggetto della menzionata recente ordinanza di questo Tribunale) esula dal presente giudizio, avendo invece motivato il rifiuto di formalizzazione della domanda esclusivamente con la circostanza che «*il ricorrente è entrato nel territorio nazionale in modo irregolare*», mentre avrebbe dovuto presentarsi alla frontiera, e con la insussistenza di termini rigorosi per la sua formalizzazione. Al riguardo va rammentato che la Legge non richiede, com'è ovvio, la regolarità del soggiorno quale presupposto della protezione internazionale (anzi, la irregolarità del soggiorno è il presupposto di fatto di tutte le domande di protezione internazionale) e che a norma dell'art. 26, primo comma D.l.vo n. 25 del 2008 «*la domanda di asilo è presentata all'ufficio di polizia di frontiera ovvero alla questura competente per il luogo di dimora*», senza che la scelta per l'una o l'altra via sia sanzionabile da parte della P.A. col rifiuto di sua formalizzazione. La condotta tenuta dal ricorrente, il quale secondo quanto

allegato dalla parte resistente è entrato irregolarmente nel territorio nazionale senza presentare immediatamente la domanda di protezione internazionale già all'ufficio di polizia di frontiera decidendo quindi di recarsi a Parma, non è dunque sanzionabile, in termini di legge, col rifiuto o con un ritardo ben oltre il termine di legge (tre giorni lavorativi) posto che qui si verte nell'esercizio del diritto fondamentale a richiedere asilo, previsto dalla Costituzione e da fonti internazionali, per cui l'Amministrazione – al di là d'ogni giudizio sulla condotta della persona - è comunque tenuta a riceverla entro il termine rigoroso stabilito dalla Legge.

Sussistono dunque i presupposti per l'integrale compensazione delle spese in relazione a tale prima domanda cautelare, atteso che la resistente ha illegittimamente negato per sei mesi il diritto del richiedente asilo alla formalizzazione della domanda di protezione internazionale.

3.2.

Riguardo alla domanda cautelare diretta ad assicurare tutela del (2) diritto soggettivo di divenire titolare della ricevuta della detta domanda avente valore legale di permesso di soggiorno provvisorio nelle more del procedimento, va osservato quanto segue.

Come si è visto, con memoria depositata il 10 gennaio 2023 la difesa di parte ricorrente pur rilevando che il ricorrente *«ha registrato la propria domanda di protezione internazionale come da documentazione che si deposita unitamente alla presente»*, ha rappresentato che, tuttavia, *«al ricorrente non è stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo indicando nella ricevuta rilasciata che integrerà con la dichiarazione di ospitalità»*. Per conseguenza il ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

Non è del tutto chiara la posizione della parte resistente sul punto, atteso che nella comparsa di risposta la stessa ha affermato che, anche in assenza di formalizzazione della domanda e di consegna della ricevuta, avendo il ricorrente manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale il medesimo sarebbe già titolare del permesso di soggiorno previsto dall'art. 4, D.Lgs. 142/2015, *«bastando la prova documentale della presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno»*. Poiché la resistente non deduce d'aver già formalizzato la domanda, ma allega che il richiedente asilo dovrebbe attendere secondo una lista d'attesa, non si comprende a quale prova documentale si faccia in effetti riferimento.

Come noto, alla presentazione di domanda di protezione internazionale consegue *ex lege* la titolarità di un permesso di soggiorno provvisorio, come stabilito dall'art. 11, primo comma lettera a) del D.P.R. 31 agosto 2009 (*Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*) e, con forza di legge e più in dettaglio, dall'art. 4, D. Lgs 18 agosto 2015, n. 142, il quale prevede il rilascio di un permesso soggiorno rinnovabile sino alla decisione definitiva in sede giurisdizionale, stabilendo al primo comma che *«al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445»* e chiarendo in modo specifico al terzo comma che *«la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda ai sensi dell'articolo 26, comma 2-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto, costituisce permesso di soggiorno provvisorio»*.

L'art. 26 D. L.vo n. 25/2008, richiamato dall'art. 4, D. Lgs 18 agosto 2015, n. 142, prevede al riguardo che la domanda di asilo possa essere presentata, oltre che all'ufficio di polizia di frontiera, anche alla Questura competente per il luogo di dimora.

Come si è detto, la Questura, ricevuta la domanda, entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione deve formare il verbale, approvato e

sottoscritto dal richiedente, e deve rilasciare, come visto, la ricevuta avente valore di permesso di soggiorno provvisorio.

Tale «ricevuta», «rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda», ha dunque valore legale *ope legis* di «permesso di soggiorno provvisorio» e rende del tutto regolare la permanenza nel territorio italiano, preclude l'allontanamento, consente pieno accesso ai servizi, fra cui al servizio sanitario, e, dopo sessanta giorni, consente il perfezionamento di un contratto di lavoro in regola (l'art. 22, primo comma D. Lgs 18 agosto 2015, n. 142, *Lavoro e formazione professionale*, stabilisce difatti che «il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'articolo 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente»).

La richiesta di protezione internazionale può essere presentata, dunque, sia al momento dell'ingresso nel territorio (alla frontiera), sia da chi sia già sul territorio in condizioni di irregolarità, per non avere mai avuto o per avere perso la titolarità di un titolo di soggiorno.

A tale riguardo la S.C. ha avuto modo di osservare che «anche colui che, originariamente irregolare, abbia successivamente attivato le procedure di richiesta di protezione internazionale deve considerarsi regolarmente soggiornante fintanto che la propria richiesta non abbia trovato una risposta dovuta (in uno dei due sensi possibile: o il suo accoglimento ovvero il suo rigetto) e fintanto che la legge consideri quegli effetti come preclusivi della sua espulsione immediata» (Corte di cassazione, Sez. 1 - , Sentenza n. 23316 del 27/09/2018).

Per conseguenza della regolarità del soggiorno in seguito al rilascio della ricevuta, l'Agenzia delle Entrate, con Circolare del 26 luglio 2016, n. 8 (Oggetto: *Stranieri richiedenti la protezione internazionale -attribuzione del codice fiscale da parte di Questura/Polizia di frontiera con procedura telematica*) ha chiarito che «di concerto con il Ministero dell'Interno ed il Ministero della Salute è stata allora attivata un'apposita procedura telematica per l'attribuzione del codice fiscale ai richiedenti la protezione internazionale già al momento del rilascio della suddetta ricevuta da parte della Questura/Polizia di Frontiera; ciò al fine di consentire a tale tipologia di stranieri di iscriversi sin da subito al Servizio Sanitario Nazionale per usufruire di una copertura sanitaria completa e di svolgere attività lavorativa come previsto dall'art. 22 del citato decreto».

Nel caso di specie, dall'esame della ricevuta rilasciata in data 9 dicembre 2022 si rileva la dicitura, a penna, «RICH. ASILO - MANCA OSPITALITÀ» e si rileva altresì la mancata indicazione del codice fiscale.

Non essendo del tutto chiaro, dalle difese della parte convenuta, se sussistano ancora dubbi in ordine alla valenza giuridica della ricevuta già in possesso del richiedente asilo, la cui valenza e natura giuridica deve essere necessariamente chiarita in quanto avente effetto *erga omnes*, sussiste nella specie il *fumus boni iuris* in relazione alla domanda diretta all'accertamento del valore giuridico della ricevuta quale permesso di soggiorno provvisorio che la Legge riconosce al richiedente protezione internazionale.

Una volta stabilita la sussistenza del *fumus*, deve ravvisarsi nella specie anche il *periculum in mora*, indispensabile ai fini dell'invocata cautela, atteso che il ricorrente ha evidentemente necessità del detto permesso di soggiorno al fine di fruire dei conseguenti servizi vertenti su diritti fondamentali (salute ecc...) ed anche al fine d'essere assunto, dopo sessanta giorni, con contratto in regola nelle more del procedimento.

Tale domanda cautelare è dunque meritevole d'accoglimento, con l'accertamento che la ricevuta rilasciata il 9 dicembre 2022 al ricorrente al momento della domanda ha valore *ope legis* di permesso di soggiorno provvisorio ai sensi dell'art. 4, D. Lgs 18 agosto 2015, n. 142, e con invio degli atti alla Questura resistente per gli adempimenti conseguenti, fra i quali il rilascio del codice fiscale.

3.3.

Venendo quindi alla terza domanda, avente ad oggetto (3) il diritto soggettivo del richiedente asilo di accedere all'accoglienza per richiedenti asilo, si deve rilevare quanto segue.

Non persuade l'eccezione di parte resistente del difetto di giurisdizione del giudice ordinario in forza dell'art. 15 D.l.vo n. 142 del 2005 per cui «avverso il provvedimento di diniego

delle misure di accoglienza è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo regionale territorialmente competente», posto che la presente controversia non ha ad oggetto un provvedimento di diniego delle misure di accoglienza emesso dalla Pubblica Amministrazione nei confronti di un richiedente asilo (ad es. per superamento reddito, per avvenuto rigetto con provvedimento definitivo, mancata presentazione all'audizione ecc...), ma il diverso quesito se il ricorrente, in quanto richiedente asilo, abbia o meno il diritto di accedere all'accoglienza.

Al di là di qualche incerta e poco intellegibile affermazione nella comparsa di risposta della difesa resistente sulla sussistenza di una qualche «prova documentale della presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno», la condotta in verità assunta dall'Amministrazione per sei mesi di negazione sia della formalizzazione della domanda che di qualsiasi provvedimento in ordine alla accoglienza manifestano la volontà di non riconoscere affatto la qualificazione giuridica del ricorrente quale richiedente asilo.

La disciplina contenuta nel D.l.vo n. 142 del 2005 stabilisce in effetti la giurisdizione del Giudice Amministrativo in sede di diniego (art. 15, ultimo comma) o revoca (art. 23, ultimo comma) delle misure di accoglienza. Nella specie, tuttavia, non è in discussione la legittimità di un provvedimento emesso dalla Pubblica Amministrazione di diniego o di revoca di una misura di accoglienza, ma, come visto, la stessa qualificazione del ricorrente quale richiedente asilo avente diritto di accedere all'accoglienza.

Nella specie la parte resistente non ha dedotto l'adozione di un diniego di misure di accoglienza, fondato su una qualche ragione il cui vaglio è demandato al Giudice Amministrativo, ma ha opposto un generico rifiuto di emettere un qualsiasi provvedimento, negando, illegittimamente, la stessa qualificazione del ricorrente quale richiedente asilo avente diritto all'accoglienza.

Non essendovi alcun provvedimento di diniego, la questione, dunque, risulta assorbita dall'accertamento che il ricorrente ha manifestato la volontà di chiedere la protezione internazionale, è dunque richiedente asilo, ha certamente il diritto di formalizzare la domanda di protezione internazionale (come si è visto al punto 2) e, pacificamente, a norma dell'art. 1, secondo comma del D.l.vo n. 142 del 2005 (in conformità all'art. 17 della Direttiva n. 33/2013) è titolare del diritto soggettivo all'accoglienza, il quale come noto sorge persino in un momento antecedente alla stessa formalizzazione, posto «le misure di accoglienza di cui al presente decreto si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale».

Come si desume pure dal disposto di cui all'art. 14, D.l.vo n. 142 del 2005 l'accesso del richiedente asilo all'accoglienza ha natura di diritto soggettivo, atteso che il medesimo in ragione della sua qualità di richiedente asilo «ha accesso» alla stessa, dunque senza margini di valutazione in ordine all'an (14, D.l.vo n. 142 del 2005: «il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del presente decreto»).

Anche sotto tale profilo la domanda cautelare è dunque meritevole di accoglimento, essendo certo (*fumus boni iuris*) che il ricorrente è titolare del diritto soggettivo all'accoglienza in quanto ha manifestato la volontà di chiedere la protezione internazionale, sicché sussiste il correlato obbligo giuridico della Pubblica Amministrazione di emettere un provvedimento ai sensi dell'art. 15 D.l.vo n. 142 del 2005.

In ragione delle allegate condizioni di povertà estrema e di manifesto disagio sociale, risultando privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il proprio sostentamento, non può dubitarsi che perdurando l'omissione di qualsiasi provvedimento sussista il rischio concreto (*periculum in mora*) di lesione di suoi diritti fondamentali.

4.

Nonostante la soccombenza della parte resistente (vi sarebbe compensazione sulla prima domanda; soccombenza della resistente sulle altre due domande), non vi è luogo alla regolazione delle spese, attesa l'ammissione del ricorrente al patrocinio a spese dello Stato e la soccombenza in capo alla Amministrazione.

Come di recente ribadito dalle Sezioni Unite, difatti, «nella intervenuta ammissione del controricorrente al beneficio del patrocinio a spese dello Stato in un giudizio in cui è parte soccombente un'Amministrazione statale, non vi è luogo alla regolazione delle spese, per il principio secondo il quale, qualora la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia vittoriosa in una controversia civile proposta contro un'Amministrazione statale, l'onorario e le spese spettanti al difensore vanno liquidati ai sensi dell'art. 82 del D.P.R. n. 115 del 2002, ovvero con istanza rivolta al giudice del procedimento (più precisamente, ai sensi dell'articolo 83, comma 3, dello stesso D.P.R., al giudice che ha pronunciato la sentenza passata in giudicato, qui la Corte di appello di Milano, cfr. Cass. n. 11677/2020); l'art. 133 del medesimo D.P.R., a norma del quale la condanna alle spese della parte soccombente non ammessa al patrocinio va disposta in favore dello Stato, non può, infatti, riferirsi a detta ipotesi (Cass. n. 18583/2012; Cass. n. 22882/2018; Cass. n. 30876/2018; Cass. 19299/2021)».

P.Q.M.

Ogni ulteriore istanza reietta,

ACCERTA che la ricevuta della domanda di protezione internazionale rilasciata al ricorrente in data 9 dicembre 2022 ha valore *ope legis* di permesso di soggiorno provvisorio ai sensi dell'art. 4, D. Lgs 18 agosto 2015, n. 142;

ACCERTA il diritto del ricorrente di accedere all'accoglienza per richiedenti asilo, con individuazione delle strutture CAS disponibili anche a livello nazionale;

INVIA gli atti alla Questura ed alla Prefettura di Parma per tutti gli adempimenti conseguenti al rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio ai sensi dell'art. 4, D. Lgs 18 agosto 2015, n. 142, quali il rilascio di formale permesso di soggiorno provvisorio, del codice fiscale, l'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi e al lavoro come per legge e all'accertamento del diritto all'emissione senza indugio dei provvedimenti relativi all'accoglienza ai sensi degli artt. 8 e ss del D.l.vo n. 142 del 2005.

NULLA sulle spese di lite.

Si comunichi.

Bologna, 26 gennaio 2023

Il Giudice
Marco Gattuso