

Repubblica italiana

Tribunale ordinario di Roma – XVIII Sezione civile (Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione)

N° 7308/2023 R.G.

All'udienza del giorno 10/02/2023, aperta ad ore 10:15, dinanzi al sottoscritto giudice, sono comparsi:

PARTE RICORRENTE

per Questura di Roma, Ag. De Miccoli Luigi;

PARTE RESISTENTE

OMISSIS, trattenuto/a presso il C.P.R. di Ponte Galeria, assistito/a dall'avv. DINI MODIGLIANI ANDREA, di fiducia.

È presente l'interprete di lingua araba, sig.ra I. H.

Si procede, con l'intermediazione dell'interprete, all'audizione del trattenuto/a, che dichiara quanto segue.

Viene sentito il trattenuto in lingua araba, con l'assistenza della traduttrice, che dichiara quanto segue.

«Confermo le generalità. Ho lasciato la Tunisia per migliorare la nostra situazione economica perché mio padre è disabile e mio fratello è affetto da nanismo. Mi sono indebitato per partire, ho preso 8.000 dinari e devo restituirne 12.000. Ho preso il prestito da una persona che conoscevo. Sta facendo pressioni per il rimborso, veniva anche a casa per riavere i suoi soldi. Sono partito l'8 agosto 2022. Fino al mio trattenimento non ho lavorato, ero ospitato da mio cugino a San Giovanni in Persiceto (BO). Ho un passaporto valido ma non so se si trova qui o in Tunisia. Anzi, si trova a casa di mio cugino. Se uscissi da centro potrei tornare da mio cugino. Il mio creditore è venuto a minacciarmi a casa, cioè a minacciare la mia famiglia, perché io ero partito. Si presentava armati di coltello e diceva che riveleva i suoi soldi. Non ha ferito nessuno e non ha compiuto atti violenti.»

La Questura chiede la convalida per la strumentalità della domanda, presentata all'interno del C.P.R. pur essendo in Italia da un anno. La domanda non è stata ancora trasmessa per il carico di lavoro del centro. Il trattenuto ha manifestato l'intenzione di presentare domanda davanti al Giudice di pace il 6 febbraio e si è presentato davanti all'autorità di polizia del C.P.R. l'8 per iniziare la pratica di protezione. L'8 è stato fotosegnalato ma il C3 non è stato ancora fatto. Riguardo al cugino in Italia, non è possibile stabilire il grado di parentela.

La difesa fa presente che, una volta manifestata la volontà, spetta all'amministrazione mettere lo straniero in condizioni di formalizzare la domanda. Si riporta alle note depositate. Aggiunge che non vi è prova della consegna dell'opuscolo di cui all'art. 10 ter T.U. Fa presente che il decreto di espulsione del Prefetto di Bologna è stato impugnato con richiesta di sospensiva, e quindi il titolo del trattenimento è venuto meno.

Il giudice,

dato atto di quanto sopra, riserva il provvedimento.

\*\*\*

Il giudice,

- letti gli atti,
- sentito/a il/la trattenuto/a
- sentito il rappresentante della Questura e il difensore del/della trattenuto/a,

- sciogliendo la riserva,

osserva quanto segue.

OMISSIS è destinatario di un decreto di espulsione del Prefetto di Bologna in data 02/02/2023 ed è stato trattenuto, ai sensi dell'art. 14 D.LGS. n° 286/1998, presso il C.P.R. di Roma – Ponte Galeria in forza del coevo decreto del Questore di Bologna, convalidato dal Giudice di pace di Roma.

In data 08/02/2023, il Questore di Roma, premesso che «in data odierna è stata compiutamente formalizzata la richiesta di protezione internazionale del predetto cittadino straniero», ha emesso un nuovo decreto di trattenimento trasmesso a questo Tribunale IL 09/02/2023.

Come risulta dal suesteso verbale, in realtà, alla data odierna la suddetta domanda non era stata «compiutamente formalizzata» mediante la compilazione del modello C3, ma lo straniero si era presentato, l'8 febbraio, presso gli uffici di polizia del C.P.R., «per iniziare la pratica di protezione» ed in tale occasione era stato semplicemente fotosegnalato.

In precedenza, però, il trattenuto, durante l'udienza di convalida davanti al Giudice di pace, il 06/02/2023, aveva manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione.

La difesa si è opposta alla convalida deducendo, nelle note depositate per l'udienza, in primo luogo, la nullità della richiesta della Questura in quanto depositata in forma cartacea e non telematicamente, in violazione dell'art. 196 quater disp. att. C.P.C.

Il motivo è manifestamente infondato. Sfugge al difensore che la disposizione invocata si applica alle pubbliche amministrazioni che stanno in giudizio in persona di un loro dipendente solo dal 28/02/2023 (artt. 35, comma 2, ultimo periodo). Peraltro, la Questura non è un soggetto abilitato all'usi del P.C.T.

Con il secondo motivo, il trattenuto ha eccepito la tardività della richiesta di convalida facendo decorrere il termine dalla data (06/02/2023) in cui era stata da lui manifestata la volontà di richiedere la protezione.

La tesi, così come esposta, non è fondata, ma la convalida dev'essere ugualmente negata per il complesso di ragioni che segue.

La direttiva CE/2011/32 (“Procedure”), all'art. 2, lett. c), definisce il richiedente asilo come «il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva»; la direttiva CE/2011/33 (“Accoglienza”), all'art. 2, lett. b), ricalca la medesima definizione.

Quanto alla “domanda”, le Dir. 32 e 33 adottano la stessa definizione (la Dir. 33 mediante rinvio alla Dir. 95/2011).

L'art. 6.1 della Dir. 32/3013 distingue tra autorità «competente a registrare» la domanda e autorità competente «a ricevere» la domanda, ma non alla sua «registrazione», e stabilisce termini diversi (3 o 6 giorni lavorativi) per la registrazione, decorrenti dalla domanda, e questo sempre «a norma del diritto nazionale».

Vi è dunque una netta distinzione tra domanda “presentata” e domanda “registrata”: e una rilevanza ed un margine di discrezionalità nell'attuazione della Dir. rimessi al «diritto nazionale».

L'ordinamento nazionale ha recepito distinzioni e termini della Dir. (v. art. 26 D.LGS. n° 25/2008, modificato dal D.LGS. n° 142/2015) ed ha fatto uso di questo margine di discrezionalità specificando le autorità dell'uno e dell'altro gruppo («polizia di frontiera» e «questura competente per il luogo di dimora»); non sono menzionate o previste altre autorità.

Certamente, il Giudice di pace non può essere assimilato ad una di esse.

Nel caso in cui la domanda venga presentata alla polizia di frontiera, il richiedente viene inviato «presso la questura competente per territorio, per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 2» (art. 26, c. 1, D.LGS. n° 25/2008); tale attività integra il «ruolo attivo» che le autorità di polizia devono svolgere secondo Cass. 21910/20; conferma come sia solo la questura l'organo abilitato alla registrazione (non anche la polizia di frontiera, ad es.); richiede un certo tempo, onde il più lungo termine (6 giorni) concesso per l'espletamento della formalità. Negli altri casi (cioè quando la domanda è presentata in questura), il termine è ovviamente più breve (3 giorni). Ora, questo (più breve) termine vale anche (in difetto di altre diverse disposizioni) se si considera che la presenza di un funzionario della questura all'udienza davanti al

Giudice di pace equivale a presentazione della domanda in questura (il che, peraltro, pare già assai discutibile di per sé, perché il funzionario presente in veste di parte del giudizio non è quello abilitato alla “registrazione”).

D'altra parte, l'art. 6.3 della Dir. autorizza gli Stati membri ad «esigere che le domande di protezione internazionale siano introdotte personalmente e/o in un luogo designato»; in deroga a tale obbligo di presentazione personale e/o di presentazione in un luogo determinato, l'art. 6.4 prevede che «una domanda di protezione internazionale si considera presentata quando un formulario sottoposto dal richiedente o, qualora sia previsto nel diritto nazionale, una relazione ufficiale è pervenuta alle autorità competenti dello Stato membro interessato»: questa disposizione in deroga sembra significare che, ad es., lo straniero può mandare nel «luogo designato» un suo rappresentante munito di idonea delega, oppure che può (è il caso della citata sentenza della Cassazione) inviarla per posta o P.E.C., quindi senza recarsi, né personalmente, né a mezzo di un delegato, nel «luogo designato», ed eventualmente facendo inviare la P.E.C. dal suo avvocato (o altra persona in suo nome). Non vi è qui, però, alcuna deroga alla regola alla determinazione dell'autorità che deve, in un modo o nell'altro, ricevere questa domanda e procedere, svolgendo un «ruolo attivo», alla sua registrazione.

Sotto altro aspetto, poi, il D.LGS. n° 142/2015, quando parla del “trattenimento”, fa sempre riferimento ad una “domanda”; ed è la domanda che sospende anche i termini di un eventuale precedente trattenimento. Più nel dettaglio, l'art. 6:

al c. 1, esclude che il «richiedente» possa essere trattenuto «al solo fine di esaminare la sua domanda» (deve ricorrere una delle condizioni di cui ai c. 2 e 3): ciò presuppone che sia stata compiutamente formulata una “domanda” suscettibile di essere “esaminata” (tale non è certamente il caso di una semplice, immotivata e non illustrata dichiarazione d'intenti nell'udienza di convalida);

in particolare, il c. 3 prevede (tra le ragioni per mantenere il trattenimento) l'ipotesi in cui «vi [siano] fondati motivi per ritenere che la domanda [sia] stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione»: una valutazione che può essere fatta soltanto dopo che la “domanda” sia stata compiutamente formalizzata con l'indicazione almeno dei dati principali e dei motivi (anche in forma sintetica);

il c. 4 prevede che allo straniero «trattenuto nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (cioè trattenuto ancora a fini espulsivi) siano fornite «le informazioni sulla possibilità di richiedere protezione internazionale»: cioè su modalità e forme della richiesta, con conseguente possibilità di formularla nel centro stesso, dove può essere ricevuta e registrata: anche in questo caso, si conferma che non è sufficiente, ai fini del mutamento del titolo di trattenimento (con conseguente spostamento della competenza per la convalida ed ulteriori effetti) la semplice manifestazione di una “volontà”;

il c. 5 (anche questo modificato dal D.LGS. n° 142/2015) prescrive poi la forma scritta per il decreto di trattenimento e l'applicabilità – in quanto compatibile – dell'art. 14 D.LGS. n° 286/1998: si tratta, ragionevolmente, del trattenimento a seguito di domanda di asilo, come dimostra il riferimento al tribunale sede della sezione specializzata, e il rinvio all'art. 14 si riferisce alla convalida, come emerge dall'identità delle modalità di svolgimento dell'udienza;

lo stesso comma, nella parte finale, prevede testualmente che «Quando il trattenimento è già in corso al momento della presentazione della domanda, i termini previsti dall'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si sospendono e il questore trasmette gli atti al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea per la convalida del trattenimento per un periodo massimo di ulteriori sessanta giorni, per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda»: anche in questa disposizione, si fa riferimento alla «presentazione della domanda», che è l'atto che determina la sospensione dei termini del trattenimento «già in corso» ai sensi dell'art. 14 D.LGS. n° 286/1998 (a fini espulsivi), e la trasmissione «degli atti» al tribunale, presso cui si radica in quel momento la competenza; il “nuovo” trattenimento ha lo scopo (non più di permettere l'espulsione dello straniero, ma) di consentire l'esame della domanda (almeno ai fini della “strumentalità”), che deve, quindi, essere stata formalmente presentata;

Dall'insieme delle norme sin qui analizzate si deve dedurre che:

i. i termini del trattenimento ex art. 14 (a fini espulsivi) non si sospendono al momento della manifestazione di volontà, ma al momento della “domanda” (formalizzata), la cui registrazione deve avvenire nei tre (oppure sei) giorni;

ii. quindi il trattenimento è correttamente convalidato dal Giudice di pace, poiché i termini sono ancora in corso; e la sua convalida, che “vale” per 30 giorni, non viene meno per effetto della manifestazione di volontà, tanto è vero che i relativi termini continuano a correre fino alla “domanda” (che li sospende), e che, in ipotesi di rinuncia (o mancata

formalizzazione) riprendono il loro corso (il che dimostra che il decreto di trattenimento a fini espulsivi è ancora valido ed efficace, sebbene non immediatamente eseguibile per la momentanea inespellibilità dello straniero, la quale si cristallizza con la presentazione della domanda oppure viene meno – con conseguente ripristino dell'espellibilità anche immediata – in caso di mancata presentazione);

iii. se viene formalizzata (registrata) la domanda nei tre (o sei) giorni, scatta la sospensione dei termini del trattenimento ex art. 14, è necessario un nuovo decreto di trattenimento (a diverso titolo e per diverso scopo) e si radica la competenza del Tribunale; lo straniero è “definitivamente” inespellibile per tutta la durata della procedura di esame della domanda (ma potrebbe rimanere trattenuto);

iv. a questo punto, il Tribunale deve valutare il trattenimento ex art. 6 come un nuovo trattenimento, decorrente dalla sua imposizione (cioè dal decreto: e del resto è questo, e non altro, l'oggetto della convalida); le vicende anteriori divengono irrilevanti;

v. se, invece, la formalizzazione della domanda, con contestuale nuovo decreto di trattenimento, non avviene nei tre (o sei) giorni, le ipotesi sono due: 1) se il ritardo è dovuto a inerzia dell'amministrazione, lo straniero “diligente” è inespellibile, perché ha diritto di poter formalizzare e far esaminare la domanda, e dev'essere liberato, essendo venuta meno (per tutto il tempo, indeterminato e indeterminabile, in cui durerà in ipotesi l'inerzia dell'amministrazione) la possibilità di attuare l'espulsione; 2) se, invece, è lo straniero che non formalizza la domanda, l'amministrazione è autorizzata a procedere ai sensi dell'art. 28 della Direttiva: il trattenimento resta valido a fini espulsivi (non vi è una domanda formalizzata che ne interrompe i termini e lo sostituisce con un nuovo trattenimento) e lo straniero può effettivamente essere rimpatriato;

vi. a stretto rigore, nelle due ipotesi del punto precedente, la competenza del tribunale non si è mai radicata (per mancanza della “domanda”) e sarà quindi ancora competente il Giudice di pace (in sede di proroga o di riesame) a porre fine al trattenimento, nella prima ipotesi (inerzia dell'amministrazione), o, al contrario, a prorogarlo una volta scaduto il termine di 30 giorni (non viene in rilievo la convalida perché è già avvenuta e mantiene la sua efficacia fino alla sospensione dei termini e passaggio della competenza al tribunale, che in questo caso non si verifica) nella seconda ipotesi (inerzia dello straniero).

Riassumendo: il termine di 48 ore per la richiesta di convalida decorre dalla data del decreto di trattenimento ex art. 6, e non già dalla mera dichiarazione di voler presentare la richiesta, a condizione che lo straniero, che abbia già manifestato la volontà di chiedere la protezione, abbia poi potuto farlo, e lo abbia concretamente fatto, nei tre (o sei) giorni lavorativi successivi; in caso contrario, va liberato (se non gli è stato reso possibile formalizzare la domanda), oppure resta trattenuto a fini espulsivi (se ha omesso di formalizzarla per sua scelta). In entrambe le ipotesi, il trattenimento, nelle more tra la manifestazione della volontà e la scadenza del termine per la formalizzazione della domanda, non è illegittimo (anche ai sensi dell'art. 13 Cost.) perché ancora “coperto” dalla prima convalida (del Giudice di pace), i cui termini si sospendono solo con la formalizzazione.

Il tribunale, quindi, in sede di convalida, deve verificare il rispetto (oltre che delle 48 ore dal decreto) dei tre (o sei) giorni tra la “manifestazione di volontà” e la “registrazione” e trarne le debite conseguenze, coerentemente con quanto sin qui argomentato.

Infatti, sebbene, come si è già detto, a stretto rigore si debba affermare la competenza del Giudice di pace per ogni decisione in ordine al mantenimento dello straniero nel C.P.R., occorre tuttavia considerare che, vertendosi nella specie in materia di libertà personale, il giudice comunque investito della causa – sia pure erroneamente – non può esimersi, ove ravvisi un motivo per far cessare lo stato di privazione della libertà, dal provvedere egli stesso immediatamente, anche in deroga ai criteri di competenza, ai sensi dell'art. 13 Cost., al fine di non procrastinare la liberazione del trattenuto, in ipotesi divenuta illegittima.

Nel caso di specie, come già esposto in narrativa, risulta dalle dichiarazioni a verbale del rappresentante della Questura che, contrariamente a quanto si afferma nel decreto di trattenimento ex art. 6, lo straniero non aveva ancora «compiutamente formalizzato» la domanda, la quale, pertanto, non era stata “registrata”. Egli, però, aveva manifestato, in presenza di un rappresentante della Questura, l'intenzione di presentarla, ed aveva poi compiuto passi concreti indicativi della sua (perdurante e reale) volontà di chiedere la protezione (recandosi all'ufficio di polizia a questo fine e sottoponendosi al fotosegnalamento). Tuttavia, per ragioni ignote e che non mette conto di indagare in questa sede, non gli era stato consentito di completare la procedura con la compilazione del modello C3.

Poiché la manifestazione di volontà era avvenuta il 6 febbraio, davanti al Giudice di pace, i tre giorni a disposizione della Questura per “registrare” la domanda sono scaduti ieri, 09/02/2023, giorno in cui il decreto di trattenimento ex art. 6 è stato portato alla convalida.

Deve quindi ritenersi che, se alla data odierna la formalizzazione non era ancora avvenuta, erano inutilmente decorsi i termini entro i quali la Questura avrebbe dovuto provvedere, consentendo allo straniero di completare l’iter di presentazione della domanda.

Dal che consegue che il trattenimento non è più legittimo, né ai sensi dell’art. 6, perché non vi è (ancora) una domanda di protezione formalizzata, né ai sensi dell’art. 14, perché il vano decorso del termine, dipendente da inerzia dell’amministrazione, lo straniero conserva il diritto di formalizzare la sua domanda (sia pure con un ritardo incolpevole, ed in tempi che non sono preventivabili) e, fino a quando non sia stato posto in grado di farlo (o fino a quando non vi abbia rinunciato, espressamente o per un comportamento inerte incompatibile con la perdurante volontà di chiedere la protezione), è inespellibile.

Come già rilevato, il Tribunale, in questa sede, è tenuto, in deroga ai criteri di competenza, ad applicare direttamente le conclusioni che derivano da quanto sin qui esposto, negando quindi la convalida del trattenimento.

P.Q.M. non convalida il trattenimento di OMISSIS

Si comunichi. Roma, 10/02/2023.

Il giudice

Francesco Crisafulli