



TRIBUNALE ORDINARIO di TORINO

Nona Sezione Civile

Sezione Specializzata per l'immigrazione

Il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Roberta Dotta	Presidente rel/est
dott. Monica Mastrandrea	Giudice
dott. Sara Perlo	Giudice

nel procedimento r.g. n. 599/2023 avente ad oggetto reclamo ex art. 669-*terdecies* c.p.c. promosso da:

MINISTERO DELL'INTERNO, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA DISTRETTUALE
DELLO STATO DI TORINO

Ricorrente

CONTRO

████████████████████, nata in Perù il ██████████ rappresentata e difesa dall'avv. Maurizio
Veglio

Resistente

a scioglimento della riserva di cui al verbale di udienza del 16.2.2023

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

1. Con tempestivo reclamo ex art. 669-*terdecies* c.p.c. il Ministero dell'Interno ha chiesto la riforma e la revoca della ordinanza del Tribunale di Torino emessa il 22.12.2022 e comunicata in data 29.12.2022 all'esito di procedimento cautelare ex art. 700 c.p.c., con la quale il Giudice ha ordinato alla Questura di

Torino “ di fissare un appuntamento alla ricorrente al fine di registrare la domanda di protezione internazionale nonché di compiere ogni altro atto conseguente ai sensi dell’art. 26 D.Lgs. 25/2008” eccependo:

- l’erroneità delle premesse di fatto poste a fondamento dell’ordinanza impugnata;
- l’omessa pronuncia del giudice di *prime cure* sull’eccezione di difetto di giurisdizione;
- la carenza dei presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, specificando in particolare come alla ricorrente non sia stata in alcun modo impedita la registrazione della domanda di protezione internazionale, richiesta che deve essere presentata personalmente dal richiedente negli orari di sportello della Questura, e che la fissazione di un appuntamento a seguito di comunicazione via pec non è prevista dalla normativa regolamentare di riferimento.

Si è costituita parte resistente chiedendo il rigetto del reclamo con conferma dell’ordinanza impugnata.

All’udienza del 16.2.2023 le parti hanno insistito nelle reciproche conclusioni, illustrando la motivazione degli atti depositati.

2.A fondamento del ricorso ex art. 700 c.p.c assumeva parte ricorrente di essere giunta in Italia il 24.6.2022, di aver inviato, in data 13.10. 2022, una comunicazione a mezzo pec alla Questura di Torino con cui manifestava la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale, di aver ricevuto in risposta la comunicazione per cui la stessa avrebbe dovuto recarsi personalmente presso gli uffici negli orari di apertura, di essersi recata più volte presso la Questura, ma di non essere riuscita a formalizzare la domanda, di aver inviato una diffida in data 28.10.2022 alla Questura, invitandola a provvedere a registrare la sua domanda nel termine di 10 giorni, senza alcun esito.

Evidenziava la parte ricorrente come la situazione giuridica, a tutela della quale chiedeva un provvedimento d’urgenza ex art. 700 c.p.c., ha natura di diritto soggettivo e che l’omessa formalizzazione della domanda di protezione internazionale sia foriera di conseguenze pregiudizievoli, stante il rischio di essere espulsa per la situazione di irregolarità, nonché la sussistenza di ostacoli all’esercizio di diritti fondamentali come quelli al lavoro e all’abitazione e di ostacoli all’accesso di servizi base come le cure mediche non urgenti e l’iscrizione anagrafica.

Si è difeso il MINISTERO convenuto eccependo: la insussistenza, sotto il profilo del *fumus boni iuris*, di un comportamento della Pubblica Amministrazione lesivo del diritto dello straniero alla presentazione della domanda di protezione internazionale; che la domanda di condanna della PA ad un fare è ammissibile solo se non investe scelte e atti autoritativi della PA, con la conseguenza che le scelte organizzative dell’ufficio non possono essere sindacate dal GO, poiché le modalità di accesso delineate dalle Linee Guida del Ministero dell’Interno in cui si afferma che per la presentazione delle domande di asilo i soggetti debbano presentarsi personalmente presso i competenti uffici; che la PA non ha impedito la presentazione della domanda alla ricorrente, che non è consentito ai legali degli stranieri inviare pec per la presentazione della domanda. Aggiungeva che non sussiste nel caso *de quo*

alcun pericolo per la ricorrente, non essendo stato emesso un provvedimento di espulsione e potendo la stessa ricorrere alle cure sanitarie ex art 35. C. 3 TUI.

3. Con riguardo alla eccezione di difetto di giurisdizione, che l'Avvocatura lamenta essere stata trascurata dal giudice di *prime cure*, reputa il Collegio che nel caso di specie sussista la giurisdizione dell'AGO, vertendosi in materia di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, e che pertanto in astratto si possa configurare la possibilità di adire il Giudice ai sensi dell'art. 700 cpc, ferma restando la necessità di valutare nel caso specifico la sussistenza dei presupposti consistenti nel *fumus boni iuris* e nel *periculum in mora*.

La ricorrente fa valere la lesione del suo diritto alla formalizzazione della domanda di protezione internazionale, 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. Più precisamente trattasi 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, l'istanza di parte. Invero, per vedere riconosciuto il diritto alla protezione internazionale, indispensabile è la presentazione dell'istanza al Questore.

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, intesa come funzione pubblica di verifica dei presupposti per l'autorizzazione al soggiorno degli stranieri. La condotta dell'amministrazione censurata è posta in essere nell'esercizio del potere amministrativo di rilascio di titoli di soggiorno degli stranieri. Infine, la Questura non gode di alcun tipo di discrezionalità amministrativa nella ricezione delle domande di rilascio di permesso di soggiorno, 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 G.O.

4. Quanto al *fumus boni iuris*, occorre in concreto verificare l'esistenza di comportamenti dalla PA obiettivamente illegittimi, ovvero diretti ad ostacolare ed impedire il dispiegarsi del diritto del ricorrente alla presentazione della domanda, con la specificazione che oggetto della domanda non è il diritto alla protezione speciale ma il *diritto alla formalizzazione della domanda*.

Si condivide in questa sede l'assunto secondo il quale ogni diritto deve essere temperato con altre esigenze del pari meritevoli di tutela, come ad esempio – solo per citarne uno rilevante nel caso di specie avente ad oggetto la pretesa di una prestazione positiva – il diritto al pari trattamento delle

situazioni equivalenti, nella consapevolezza che l'amministrazione gode di discrezionalità per quanto attiene ai criteri di organizzazione interna del lavoro dei preposti uffici, criteri che inevitabilmente tengono conto delle risorse disponibili. In questa prospettiva si ritiene sussista un diritto alla formalizzazione della domanda da bilanciarsi con le esigenze dell'amministrazione e degli altri utenti titolari delle medesime situazioni soggettive, entro un termine ragionevole e congruo.

L'insindacabilità trova comunque un limite nel caso in cui tale organizzazione si traduca in una negazione del diritto di presentare domanda, nel senso cioè che il decorso del tempo sia così significativo da annientarlo.

La materia della protezione internazionale è ontologicamente urgente. Basti pensare, oltre al termine di pochi giorni tra la manifestazione di volontà di chiedere la protezione internazionale e la formalizzazione della domanda, al termine di durata di 4 mesi del procedimento giurisdizionale avverso il diniego della protezione internazionale, di talchè un termine incongruo o un ritardo per la presentazione della domanda di protezione internazionale potrebbe essere rilevante. Sussiste pertanto un diritto alla formalizzazione da bilanciarsi con le esigenze dell'amministrazione e degli altri utenti titolari delle medesime situazioni soggettive (che non possono e non devono essere discriminati), entro un termine ragionevole e congruo. L'amministrazione dunque è tenuta a predisporre i mezzi necessari e un'adeguata organizzazione per registrare la domanda nei tempi fissati dalla legge, essendosi peraltro ormai calmata la situazione dell'emergenza pandemica che aveva dapprima escluso e, successivamente, contingentato gli accessi agli uffici.

Nel caso in esame la ricorrente ha dimostrato di essersi presentata personalmente, come indicato nelle Linee Guida, più volte presso gli Uffici della Questura e che tuttavia non è poi riuscita ad essere ricevuta nell'orario di sportello non rientrando nella quota giornalmente ammessa dalla Questura. Ben cinque sono stati gli accessi e le fotografie prodotte costituiscono un principio di prova delle circostanze. Solo dopo questi tentativi è stata reinviata dal legale una richiesta che tuttavia rimaneva priva di riscontro.

Sussiste pertanto nel caso concreto il *fumus*: La Corte di Giustizia UE (sentenza Evelyn Danqua, C-429/15) ha disposto che in assenza di norme dell'Unione in ordine alle modalità di presentazione delle domande di asilo, spetta allo Stato membro fissarle, garantendo però che dette modalità non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'Unione. Anche l'art 6, par 6, direttiva 2013/33/UE, recepita nel d.lgs 142/2015, secondo cui gli Stati Membri non devono chiedere documenti inutili o sproporzionati a chi presenta la domanda di protezione internazionale, esplicita ulteriormente l'impegno degli Stati Membri a non ostacolare la presentazione della domanda di asilo.

5. Sotto il profilo del *periculum in mora*, che non può essere implicitamente riconosciuto, presupponendo il positivo riscontro delle situazioni di fatto utili ad integrare il pregiudizio irreparabile

imposto dalla norma, si rileva che in merito la ricorrente lamenta che a causa della mancata formalizzazione non ha ottenuto la ricevuta che:

- 1) le avrebbe consentito e le consentirebbe di lavorare;
- 2) le avrebbe consentito e le consentirebbe l'iscrizione al servizio sanitario nazionale;
- 3) le avrebbe consentito e le consentirebbe l'iscrizione anagrafica;
- 4) le avrebbe consentito di reperire una sistemazione abitativa.
- 5) Le avrebbe impedito e le impedirebbe di essere espulsa.

Tali doglianze sono fondate: il richiedente la protezione internazionale, decorsi 60 gg dalla presentazione della domanda, quindi avendo la disponibilità della sola ricevuta, può svolgere attività lavorativa (cfr. art. 22 D.lgs 142/2015: “1. *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*”).

Per quanto concerne l'impossibilità di essere sottoposta a cure in assenza della iscrizione al SSN, l'art. 34 D.lgs 286/98 disciplina l'assistenza per gli stranieri iscritti al Servizio sanitario nazionale individuando le categorie per cui vige l'obbligo di iscrizione:

- a) gli **stranieri regolarmente soggiornanti** che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento;
- b) gli **stranieri regolarmente soggiornanti** o **che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno**, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, *per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera d-bis*, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza”.

Si desume pertanto che l'iscrizione al SSN non è consentita per tutti gli altri casi ovvero, per chi si trova in posizione di irregolarità.

Il legislatore ha infatti equiparato alla categoria degli stranieri regolarmente soggiornanti (coloro che sono in possesso di un titolo di soggiorno non scaduto e coloro che ne chiedono il rinnovo, in attesa di riceverlo) anche alcune categorie di stranieri che abbiano solo presentato l'istanza (per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza).

Anche la disciplina della iscrizione anagrafica è da ritenersi strettamente collegata a quella appena esaminata.

L'art. 6 comma 7 del D.lgs 286/98 prevede l'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante. Si è già detto che lo straniero che abbia avanzato domanda di protezione internazionale è da considerarsi regolarmente soggiornante, motivo per cui sotto questo aspetto la doglianza è fondata.

Sussiste poi in concreto il rischio di essere passibile di espulsione; invero in assenza di una ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione della domanda di protezione internazionale ovvero anche solo di appuntamento già all'uopo calendarizzato, rende del tutto concreta la possibilità che la sig.ra [REDACTED] possa essere attinta da un provvedimento espulsivo.

Per le considerazioni che precedono il reclamo va respinto e confermato il provvedimento impugnato.

Le spese di causa vengono compensate, essendo la ricorrente ammessa al gratuito patrocinio.

P.Q.M.

Il Collegio definitivamente pronunciando, respinta ogni contraria istanza,

RESPINGE il reclamo e conferma l'ordinanza resa nel proc. R.G. n. 21251/2022 datata 22.12.2022

COMPENSA le spese di lite tra le parti.

Torino, 1.3.2023

IL Presidente.

Roberta Dotta