

N. R.G. 78214/2018

**TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA
SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE**

Il Tribunale, in composizione collegiale, nelle persone dei magistrati:

Luciana Sangiovanni Presidente
Cecilia Pratesi Giudice relatore
Damiana Colla Giudice
ha pronunciato il seguente

DECRETO

Nel procedimento promosso da:

xxxxxx, n. il xxxxxxxxxxxx/in xxxxxxxxxxxx, con il patrocinio dell'Avv. xxxx , nei confronti di
**MINISTERO DELL'INTERNO – DIPARTIMENTO DELLE LIBERTA' CIVILI
IMMIGRAZIONE ED ASILO – UNITA' DUBLINO**, in persona del Ministro p.t.
resistente-contumace

OGGETTO: ricorso ex art. 27 Reg. UE n. 604/2013 ed art. 3, comma 3 *bis* e ss., d.lgs. n. 25/2008

Ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con ricorso depositato in data 4.12.2018 xxxxx ha impugnato il provvedimento xxxx con il quale il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo – Unità Dublino ha disposto il suo trasferimento in Germania.

Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso;

Al momento della proposizione del ricorso il ricorrente si trovava ospite di una struttura di accoglienza governativa, situata in Pesaro al di fuori dal distretto di competenza di questa sezione specializzata (dovendosi far rientrare in tale categoria anche i CAS, contrariamente all'avviso del difensore, in quanto strutture che operano in convenzione con le Prefetture);

Il giudice delegato ha pertanto sollecitato il contraddittorio sulla questione della competenza territoriale del giudice adito, sul rilievo che a norma dell'art. 4 comma 3 del d.l. 13/2017, se il ricorrente si trova in una struttura di accoglienza governativa o in una struttura del sistema di protezione, ovvero è trattenuto in un centro di permanenza per i rimpatri, non è da considerarsi territorialmente competente la Sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato, bensì la sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede la struttura o il centro ove il ricorrente è ospitato (cfr. art. 4, terzo comma, del d.l. n.13/2017 cit.: *"Nel caso di ricorrenti presenti in una struttura di accoglienza governativa o in una struttura del sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, ovvero trattenuti in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si applica il criterio previsto dal comma 1, avendo riguardo al luogo in cui la struttura o il centro ha sede"*.);

Nelle more sono intervenute le pronunce della Corte di Cassazione nn. 18755/19, 18756/19, 18757/19, depositate il 12 luglio 2019, che hanno affermato, al contrario, che nei procedimenti aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti di trasferimento emessi dalla c.d. Unità Dublino, troverebbe applicazione unicamente la regola che ancora la competenza al luogo ove si trova l'autorità che ha emesso il provvedimento (con l'effetto, nella sostanza, che il tribunale di Roma sarebbe competente per tutti i procedimenti ex art. 3 d.lvo 25/08, almeno sino alla effettiva istituzione delle due ulteriori sedi dell'Unità Dublino previste dal d.l. 113/18).

L'iter argomentativo seguito dalla Corte si può così schematizzare:

- Il criterio attributivo della competenza nella materia in esame deve essere desunto dalla interpretazione congiunta degli art. 4 comma 1 del d.l. 13 /17, e 3 commi 3 e 3bis del d.lvo 25/08, con esclusione dunque del comma 3 dell'art.4 del DL 13/17;

- L'art. 4 comma 1 DL 13/17 prevede in via generale che la competenza territoriale per le impugnazioni dei provvedimenti in materia di protezione internazionale e di quelli emessi dalla Unità Dublino si determina in base alla sede dell'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato.

- A differenza di quanto avviene per le Commissioni Territoriali, dislocate variamente sul territorio nazionale, l'Unità Dublino ha al momento un'unica sede a Roma, ed è previsto per l'immediato futuro non una "articolazione distribuita territorialmente secondo il modello delle Commissioni ma soltanto una ripartizione delle competenze in tre prefetture" (cfr. ordinanze citate).

- L'art. 4 comma 3 DL 13/2017 contiene un criterio correttivo della competenza, la cui ratio deve individuarsi nella possibilità di adire un giudice "di prossimità", situato cioè in un luogo che presenti un collegamento territoriale tra la struttura di accoglienza e l'autorità che ha emesso il provvedimento;

- La circostanza che l'Unità Dublino non abbia una articolazione diffusa sul territorio, esclude che possa trovare applicazione in relazione ai suoi provvedimenti tale criterio correttivo.

Il collegio dissente da tale linea interpretativa.

Deve premettersi che il comma 3 dell'art 4 DL 13/2017 introduce una regola autonoma di determinazione del foro nel caso in cui il ricorrente sia accolto o trattenuto; la rilevanza della questione è evidente perché si verte in materia nella quale, ai sensi degli art 28 e 38 c.p.c., l'incompetenza è ex lege inderogabile e rilevabile d'ufficio, posto che ai giudizi in esame si applica il rito camerale ex art. 737 c.p.c. e che gli stessi si svolgono con l'intervento del Pubblico Ministero.

Ora, il primo passaggio per una corretta interpretazione della norma è costituito dall'analisi del suo testo. Ebbene, si riporta di seguito il testo integrale (nella versione attualmente vigente) dell'art. 4 d.l. 13/17 convertito in legge 46/17 :

Art. 4 Competenza territoriale delle sezioni

1. Le controversie e i procedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, sono assegnati alle sezioni specializzate di cui all'articolo 1. E' competente territorialmente la sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.

2. Per l'assegnazione delle controversie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, l'autorità di cui al comma 1 e' costituita dalla commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale o dalla sezione che ha pronunciato il provvedimento impugnato ovvero il provvedimento del quale e' stata dichiarata la revoca o la cessazione.

2-bis. Per l'assegnazione delle controversie di cui all'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, l'autorità di cui al comma 1 e' costituita dall'articolazione dell'Unità Dublino operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno nonché presso le prefetture-uffici territoriali del Governo che ha adottato il provvedimento impugnato.

3. Nel caso di ricorrenti presenti in una struttura di accoglienza governativa o in una struttura del sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, ovvero trattenuti in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si applica il criterio previsto dal comma 1, avendo riguardo al luogo in cui la struttura o il centro ha sede.

4. Per l'assegnazione dei procedimenti di cui all'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, si applica il criterio di cui al comma 1, avendo riguardo al luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento soggetto a convalida.

5. Le controversie di cui all'articolo 3, comma 2, sono assegnate secondo il criterio previsto dal comma 1, avendo riguardo al luogo in cui l'attore ha la dimora.

La norma si apre richiamando le materie di competenza delle sezioni specializzate (art. 3 comma 1) prevedendone l'assegnazione ai tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello (le sezioni specializzate di cui all'art. 1).

Pone poi un primo criterio generale di competenza territoriale fondato sul collegamento tra il distretto ove ha sede la sezione specializzata ed il luogo ove ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.

I successivi commi 2 e 2 bis offrono all'interprete indicazioni per la individuazione delle "autorità" da prendere in considerazione per determinare la competenza per territorio: il secondo comma prende in esame in modo specifico la materia della protezione internazionale, identificando l'autorità di cui al comma 1 nella Commissione Territoriale che ha pronunciato il provvedimento impugnato, e chiarendo che per le impugnazioni dei provvedimenti emessi dalla Commissione Nazionale per il diritto di Asilo (che dispongono la revoca o la cessazione della protezione internazionale) la competenza non si radica in relazione alla sede della stessa Commissione Nazionale, bensì in relazione alla ubicazione delle

singole Commissioni Territoriali che in origine avevano riconosciuto la protezione internazionale; il comma 2 bis individua poi – con specifico riguardo ai provvedimenti di trasferimento emessi in applicazione del regolamento c.d. Dublino III – l'autorità emittente, costituita ad oggi dalla sola Unità Dublino operante presso il Dipartimento libertà civili presso il Ministero dell'Interno (e destinata - in forza del d.l. 113/18- ad una maggiore articolazione sul territorio, con la istituzione di un massimo di tre articolazioni territoriali operanti presso le prefetture , cfr. art 3 comma 2 bis del d.lvo n25/2008).

Il comma 2 bis è stato introdotto dal DL 113/2018, convertito nella legge 132 del 2018, in quanto con il decreto legge in questione è stata disposta anche un'articolazione territoriale dell'Unità Dublino che prima non esisteva e, pertanto, non c'era bisogno di specificare normativamente cosa bisognasse intendersi per “*autorità che ha emanato l'atto*” .

Al comma 3, senza operare alcuna distinzione o riserva tra diverse tipologie di procedimenti, la norma detta un ulteriore criterio di competenza, stabilendo dunque che nel caso di ricorrenti accolti o trattenuti, il criterio di cui al comma 1 (cioè l'attribuzione ad una delle sezioni specializzate istituite presso i tribunali sede di Corte d' Appello) si applichi avuto riguardo al luogo in cui hanno sede la struttura di accoglienza o il centro per i rimpatri. In altre parole, ferma l'attribuzione alle sezioni specializzate prevista dal comma 1 (il criterio di cui al comma 1), la individuazione di quella competente viene effettuata non più in base alla ubicazione dell'autorità precedente bensì in base al luogo ove sono ubicate le suddette strutture.

Il comma 1 dell'art 4 contiene in realtà due periodi separati che si traducono in due diverse disposizioni. Il primo periodo stabilisce la competenza funzionale delle sezioni specializzate istituite con l'articolo 1 della legge per la tipologia di controversie indicate dall'art 3 comma 1 della D.L. n. 13/2017; il secondo periodo stabilisce la competenza territoriale della sezione specializzata nel cui bacino di competenza ha sede l'autorità che ha emanato l'atto.

La frase del comma 3 “ *si applica il criterio previsto dal comma 1*”, non può significare che debba essere presa comunque in considerazione l'autorità decidente, ma “*il criterio di cui al comma 1*” sta a significare che le controversie sono assegnate alle sezioni specializzate di cui all'art. 1, quindi su base distrettuale, stabilendo, poi, un altro criterio di competenza territoriale, di “prossimità”, in caso il ricorrente sia ospitato presso un centro di accoglienza governativa, ecc....

Che tale criterio di collegamento non possa essere riservato unicamente alla impugnazione dei provvedimenti della commissione territoriale sembra desumersi innanzi tutto dalla lettera della norma, che come già chiarito non pone alcuna riserva per tipologie differenti di procedimenti, a differenza di quanto accade ad esempio al comma 4 per i provvedimenti di convalida di cui all'art. 14 comma 6 del d.lvo 142/2015, o al comma 5 con specifico riferimento ai procedimenti per riconoscimento della cittadinanza o dello stato di apolide. Ed entrambe le norme di cui ai commi 4 e 5 testualmente prevedono che “ *.. si applica il criterio di cui al comma 1.*”, ma non vi è dubbio, ad esempio, che per il caso di cittadinanza ed apolidia non vi sia alcun collegamento territoriale tra la residenza o dimora del richiedente e l'autorità che ha emanato (o dovrebbe emanare) l'atto, il richiamo al comma 1 effettuato in tutte le norme contenute nell'art 4 non può avere, quindi, il significato che sembra attribuirgli la Corte di cassazione nelle ordinanze sopra citate.

Non vi è motivo in altre parole per ritenere che il criterio di competenza declinato dal comma 3 abbia ad oggetto solo i provvedimenti di cui al comma 2 (protezione internazionale) e non tutti i procedimenti di cui all'art 3 comma 1 della L. n. 13/2017 così come indicato dal comma 1 dell'art 4, quindi anche quelli di cui al comma 2 bis dell'art 4.

La lettura proposta dalla Corte di Cassazione non può, nemmeno, ritenersi effettivamente espressiva della *ratio legis* e che risponda ai criteri di adeguatezza, ragionevolezza e proporzionalità che devono improntare l'opera dell'interprete.

Afferma il giudice di legittimità che la regola posta dal comma 3 troverebbe la sua giustificazione in una esigenza di prossimità; da tale premessa, condivisibile, la Cassazione trae però, immotivatamente, il corollario che tale esigenza sorgerebbe unicamente nel caso delle impugnazioni dei provvedimenti delle commissioni territoriali, perché solo per esse sarebbe possibile individuare un collegamento tra la struttura di accoglienza e l'autorità che ha emesso il provvedimento, essendo tanto le commissioni quanto le strutture di accoglienza – a differenza dell'unità Dublino - variamente dislocate sul territorio.

Tale conclusione si deve ritenere implicitamente fondata sulla considerazione che la competenza delle commissioni territoriali, declinata dall'art. 4 comma 5 del d.lvo 25/08, è determinata – per i richiedenti

accolti o trattenuti - in funzione del luogo ove ha sede la struttura. In altri termini, la Cassazione sembra affermare che il comma 3 dell'art. 4 del d.l. 13/17 è riservato unicamente alla materia della protezione internazionale in quanto solo per essa può determinarsi la individuazione di un giudice che sia contemporaneamente prossimo al richiedente ed all'autorità che ha emesso il provvedimento. L'ordinanza afferma infatti che solo per le controversie relative alla protezione internazionale si può *“effettuare un collegamento territoriale effettivo tra la struttura o il centro di accoglienza dove si trova il cittadino straniero e l'autorità amministrativa ratione materiae destinata all'esame delle domande”*, ed in un passo precedente, in riferimento alle impugnazioni dei provvedimenti dell'Unità Dublino così si esprime *“..nel caso di specie non può operare alcun collegamento territoriale tra la struttura di accoglienza che ha emesso il provvedimento perché tale autorità ha un'unica sede”*.

Tale interpretazione però renderebbe la norma contenuta nel comma 3 del tutto inutile, in quanto vi sarebbe la competenza della medesima sezione specializzata in relazione al luogo ove il ricorrente è ospitato ed a quello ove si trova la Commissione Territoriale procedente, ma non sempre è così; come dimostrano anche le norme contenute nell'ultima parte del comma 5 dell'art. 4 d.lvo 25/08, nonché il successivo comma 5bis: tali disposizioni prevedono rispettivamente, la prima che se un richiedente dopo avere sostenuto il colloquio con la commissione viene trasferito in una diversa struttura, la competenza alla emissione del provvedimento resta attribuita alla commissione che lo ha sentito e non migra verso la nuova sede di accoglienza (ciò significa che al momento del deposito del ricorso contro il provvedimento di rigetto, la competenza sarà di sezione specializzata diversa rispetto a quella che sarebbe stata competente in ordine al luogo ove ha sede Commissione Territoriale che ha adottato l'atto. Situazione di recente divenuta frequente a seguito della chiusura di diversi centri di accoglienza governativi ed al conseguente trasferimento dei richiedenti asilo); la seconda, che il Presidente della Commissione Nazionale del diritto di Asilo per ragioni di speditezza dell'azione amministrativa può attribuire l'esame delle domande di protezione a commissioni diverse da quelle che sarebbero competenti, tenuto conto del numero dei procedimenti assegnati a ciascuna commissione. Se ne desume che non si possa stabilire un collegamento invariabile e definitivo tra il luogo di trattenimento/accolgienza e la sede della Commissione Territoriale, e di conseguenza che il criterio di competenza di cui al comma 3 non possa essere fondato sull'assunto che ad un determinato centro di accoglienza o trattenimento corrisponda invariabilmente la medesima commissione territoriale, fermo restando che in questo la norma di cui all'art 4 comma 3 DL 13/2017 non avrebbe alcuna utilità.

Infatti, come già accennato, se la ratio della norma fosse effettivamente quella enucleata dal giudice di legittimità, e fosse fondata sul rilievo che nella maggior parte dei casi vi è un effettivo collegamento tra il luogo di accoglienza e la Commissione procedente, verrebbe da chiedersi quale necessità avrebbe avuto il legislatore di dettare un criterio di collegamento ulteriore rispetto a quello già previsto dal comma 1, specificato dal comma 2, in quanto l'esigenza individuata dalla Cassazione sarebbe già soddisfatta dal criterio generale attributivo della competenza al tribunale del luogo ove insiste l'autorità il cui provvedimento è opposto.

Ritiene in conclusione il collegio che per attribuire un effettivo significato al criterio di prossimità che ispira la regola di cui al comma 3 si debba affermare che lo stesso è stato concepito con attenzione privilegiata alla posizione del ricorrente, il quale, se limitato nella possibilità di movimento sul territorio, perché trattenuto o comunque tenuto a non allontanarsi dal centro di accoglienza, viene indubbiamente agevolato, nell'esercizio del diritto di proporre impugnazione, dalla possibilità di rivolgersi ad un foro non troppo distante dal luogo ove si trova.

E sembra anche opportuno sottolineare, per rimarcare il rilievo della questione, che tale esigenza difensiva non appare minimamente affievolita nel caso delle impugnazioni delle decisioni di trasferimento emesse ai sensi del regolamento UE 604/2013, decisioni che, traducendosi in un dislocamento forzato dell'interessato sul territorio dell'Unione, incidono in misura più che rilevante su diritti fondamentali della persona (si pensi alle ipotesi di carenze sistemiche nelle procedure di asilo nel paese ove deve essere disposto il trasferimento, alla presenza di familiari sul territorio, alle condizioni di salute, al rischio di respingimento indiretto ecc. Tutte situazioni che trovano tutela nel regolamento medesimo, nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e nella Costituzione italiana).

Accedendo a questa lettura della norma, viene evidentemente a cadere ogni ragionevole giustificazione di una limitazione del criterio di competenza di cui al comma 3 ai soli casi di impugnazione dei provvedimenti delle Commissioni Territoriali.

Tale conclusione trova poi conferma nella relazione alla legge di conversione del DL 13/2017, che ha istituito le sezioni specializzate in materia di immigrazione ed introdotto le norme di cui si discute, ove non trova alcun riscontro la distinzione tra tipologie di procedimenti sostenuta dalla Corte di Cassazione. Infatti nel descrivere l'art 4 la relazione testualmente riporta: *“L'articolo 4 individua i criteri di competenza territoriale delle sezioni, incardinati, a seconda dei casi: sul luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato; sul luogo in cui ha sede la struttura di accoglienza governativa o del sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge n. 416 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39 del 1990, ovvero il centro di cui all'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 in cui è presente il ricorrente; sul luogo in cui il richiedente ha la dimora.”*

Così pure il dossier predisposto dall'ufficio studi del Senato della Repubblica per la discussione della legge di conversione non distingue in alcun modo e chiarisce: *“Ai sensi del comma 3, nel caso di ricorrenti presenti in una struttura di accoglienza governativa o in una struttura del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39) ovvero trattenuti in un centro di identificazione ed espulsione (cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) si applicano le regole sulla competenza territoriale avendo riguardo al luogo in cui la struttura o il centro ha sede.”*

In conclusione, neppure sotto il profilo logico, sistematico ed assiologico la lettura restrittiva offerta dalla Cassazione risulta convincente, mentre l'interpretazione che questo collegio ritiene di privilegiare appare indubbiamente più confacente ad un inquadramento della norma entro la cornice del principio di eguaglianza sostanziale, e di rispetto del diritto di difesa, ovvero all'interno di un quadro costituzionalmente orientato.

Nel caso in esame, il ricorrente è ospitato presso il CAS “Incontri per la democrazia”, come risulta dalla documentazione depositata dalla difesa, per cui difetta la competenza territoriale della sezione specializzata del Tribunale di Roma e, trattandosi di procedimento in camera di consiglio ex artt. 737 e ss. c.p.c., la competenza territoriale è inderogabile ex art 28 c.p.c. e può essere rilevata d'ufficio dal Giudice ex art 38 comma 3 c.p.c.:

Deve, poi, essere in questa sede precisato che, ai sensi dell'art 3 comma 3 octies del decreto legislativo n. 25 del 2008, il trasferimento è automaticamente sospeso fino alla decisione sull'istanza di sospensione da parte del giudice territorialmente competente.

In presenza di un contrasto giurisprudenziale sulla questione di competenza, le spese di lite devono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale, in composizione collegiale, così dispone:

- dichiara l'incompetenza territoriale del Tribunale di Roma essendo competente la sezione specializzata presso il Tribunale di Ancona;
- dichiara che il trasferimento è automaticamente sospeso ai sensi dell'art 3 comma 3 octies del decreto legislativo n. 25 del 2008 fino alla decisione sull'istanza di sospensione da parte del giudice competente;
- compensa le spese di lite.

Così deciso in Roma, in data 22/07/2019

IL PRESIDENTE
Luciana Sangiovanni