



**TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA**

**SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE**

Il Tribunale, in composizione monocratica, in persona del giudice dott.ssa Roberta Nocella ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA ex artt. 702bis e 700 c.p.c.**

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 22616 del ruolo generale degli affari contenziosi civili dell'anno 2023 vertente:

**TRA**

██████████ nato in Guinea Bissau il ██████████, con il patrocinio dell'avv. SALERNO MARGHERITA, con elezione di domicilio presso il suo studio sito in Roma, VIA DURAZZO n. 12, 00195, come da procura in atti

- ricorrente -

e

**QUESTURA DI ROMA - MINISTERO DELL'INTERNO**, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato

- resistente contumace -

**OGGETTO:** ricorso avverso il silenzio inadempimento della Questura sull'istanza di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale ex art. 19, c. 1 e 1.1, Dlgs. 286/98

Il ricorrente con atto depositato in data 26/04/2023 ha chiesto *“Nel merito, in via principale: accertare la violazione del diritto alla formalizzazione dell'istanza di protezione speciale del Sig. ██████████ e dichiarare l'illegittimità del silenzio inadempimento dell'Amministrazione convenuta, in merito all'istanza di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, ex art. 19, c. 1 e 1.1, Dlgs. 286/98 così come novellato dal D.L. 130/20, convertito in legge n. 173/2020, avanzata dal ricorrente; ● Accertare l'obbligo delle amministrazioni convenute di provvedere ai sensi degli artt. 2, comma 1, L. 241/90 e 19, comma 1 e 1.1 Dlgs. 286/98 così come novellato dal D.L. 130/20, convertito in legge n. 173/2020; ● In via subordinata: condannare l'amministrazione resistente al risarcimento del danno non patrimoniale, per la lesione del diritto d'asilo, del diritto alla vita privata e per perdita di chance lavorativa nella quantificazione in via equitativa che vorrà fare il Giudice, in considerazione della particolare natura del diritto leso. ● In via cautelare: Ordinare alla Questura di Roma, Ufficio Immigrazione il rilascio di una ricevuta di avvenuta formalizzazione dell'istanza precedentemente presentata o, in subordine, ordinare alla Questura la fissazione di un appuntamento urgente volto alla formalizzazione dell'istanza di protezione speciale in favore del ricorrente”*. Sosteneva che a partire da marzo 2022, a seguito di un lungo iter giuridico in Italia, avendo ottenuto una promessa di assunzione; pertanto si recava in numerose occasioni presso la Questura di Roma, Ufficio Immigrazione, con il fine di formalizzare l'istanza di

riconoscimento della protezione speciale direttamente al Questore ai sensi dell'art 19 TUI; per diversi mesi il ricorrente tentava di accedere agli uffici preposti senza però che gli venisse consentito l'accesso; in data 22.06.2022 il difensore inviava pertanto tramite pec alla Questura di Roma, Ufficio Immigrazione, istanza nella quale manifestava la volontà del sig. [REDACTED] di formalizzare domanda di protezione speciale, chiedendo che venisse fissato un appuntamento a tale fine; la pec inviata restava inevasa e nessuna comunicazione in merito giungeva dalla Questura; dopo diversi tentativi il ricorrente riusciva finalmente ad accedere ai locali della Questura ma, in quella sede, i funzionari addetti alla ricezione dell'istanza riferivano verbalmente al ricorrente che questa non poteva essere ricevuta in quanto il Sig. [REDACTED] non aveva con sé il passaporto del suo paese; tale pretesa della Questura di Roma, in verità pretestuosa e illegittima, in quanto è noto che l'assenza del passaporto non può essere considerato motivo sufficiente al fine di giustificare la mancata formalizzazione della domanda in esame, costringeva il Sig. [REDACTED] a posticipare ulteriormente la formalizzazione della sua richiesta (senza peraltro che un'eventuale inammissibilità fosse mai stata comunicata al richiedente mediante atto scritto ed adeguatamente motivato, né fissato un successivo appuntamento); successivamente il ricorrente, entrato in possesso del suo passaporto nell'ottobre del 2022, tentava nuovamente l'accesso in Questura con il medesimo scopo ma veniva fatto allontanare, nonostante avesse fatto la fila dinanzi all'entrata della Questura di Roma sin dalla notte precedente in molteplici occasioni; in data 23.02.2023 egli veniva accompagnato dall'operatrice legale [REDACTED] la quale, nella relazione di accompagnamento redatta in data 24.02.2023, attestava che l'odierno ricorrente era stato allontanato dagli addetti all'ingresso della Questura i quali avevano sostenuto, sempre solo oralmente, che la protezione speciale non esisteva più; a seguito di tale episodio il difensore in data 15.03.2023 inviava diffida via pec alla Questura di Roma, nella quale veniva nuovamente richiesto l'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione speciale in favore del Sig. [REDACTED] e in data 17.03.2023 la Questura di Roma rispondeva tramite pec; il difensore informava immediatamente il Sig. [REDACTED] di tale comunicazione e prontamente nei giorni seguenti il ricorrente si presentava dinanzi agli Uffici della Questura di Roma; tuttavia, anche in questa circostanza i funzionari presenti gli riferivano che la protezione speciale non poteva più essere richiesta in quanto non esistente, alla presenza dell'operatrice legale [REDACTED]; successivamente, vista la nuova prassi intrapresa dalla Questura di Roma di timbrare una fotocopia del passaporto o di altro documento munito di fotografia, apponendo una data di appuntamento, il ricorrente, in data 18.4.23, si recava in Questura per ottenere la suddetta ricevuta e gli veniva comunicato, sempre oralmente, che tale prassi era finalizzata al solo smaltimento delle domande di protezione internazionale e non anche per la formalizzazione della protezione speciale. In diritto, le prassi adottate dalla Questura di Roma, Ufficio Immigrazione, risultavano illegittime e lesive del diritto del Sig. [REDACTED] all'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione speciale, segnatamente si asseriva la violazione dell'art. 2, comma 1, L. 241/90, dell'art. 19, commi 1.1 e 1.2 del D. Lgs. 286/1998, delle norme sul procedimento amministrativo che richiedono il parere obbligatorio e vincolante della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della

Protezione Internazionale. Veniva avanzava, alla luce del comportamento colposo della P.A., richiesta di risarcimento dei danni da liquidarsi in via equitativa.

Nonostante la ritualità della notifica di ricorso e decreto di fissazione dell'udienza, non si costituiva in giudizio parte resistente.

Il giudizio veniva istruito a mezzo di sole acquisizioni di documenti e all'udienza dell'11 luglio 2023 questo giudice si riservava sulla decisione.

Deve anzitutto richiamarsi e confermarsi quanto già affermato nel decreto di fissazione dell'udienza, ovvero che, non essendo ancora emesso, secondo la narrazione contenuta nello stesso decreto, un provvedimento da parte della Questura di diniego dell'istanza di riconoscimento della protezione internazionale o interna (speciale), in astratto oggetto di impugnativa nel presente giudizio, non può chiedersi in via diretta a questa autorità giudiziaria (con ricorso ex art. 281 *decies* c.p.c.) la valutazione dei presupposti di una qualsiasi forma di protezione.

Nella presente sede potrà essere esaminata la richiesta di accertamento dell'illegittimità del comportamento inerte della P.A. e quella conseguente di ordinare a quest'ultima di accettare la formalizzazione della domanda, di rilasciare una ricevuta di tale accettazione nonché la richiesta risarcitoria avanzata; non potrà, invece, essere esaminata nel merito la fondatezza o meno della stessa domanda di protezione speciale (a cui fondamento è stata prodotta documentazione quali attestati di corsi di lingua, relazione clinica, etc.). Di ciò, peraltro, sembra ben consapevole il difensore della parte ricorrente, come si vede dalla pag. 9 del ricorso (*“Nonostante l'oggetto del presente motivo esuli dalla richiesta di valutare nel merito la domanda di protezione speciale del Sig. [REDACTED]...”*).

Quanto all'accertamento della *“violazione del diritto alla formalizzazione dell'istanza di protezione speciale”* e di ordinare *“il rilascio di una ricevuta di avvenuta formalizzazione dell'istanza precedentemente presentata o, in subordine, ordinare alla Questura la fissazione di un appuntamento urgente volto alla formalizzazione...”*, si rileva quanto segue.

Emerge dagli atti (cfr. doc. n. 7) che in data 18.04.2023 è stata effettivamente consentita all'odierno ricorrente la presentazione della domanda di protezione internazionale, con successivo appuntamento al 29.11.2023; si potrebbe, pertanto, desumere una perdita di interesse a tale domanda.

Tuttavia, deve sottolinearsi che già dal 22 giugno 2022 il ricorrente, a mezzo difensore, aveva fatto pervenire alla Questura di Roma-Ufficio immigrazione PEC (cfr. doc. n. 3) contenente la espressa volontà (alla luce di una serie di circostanze ivi dettagliatamente elencate, come ad es. il fatto di essere giunto in Italia da minorenni) di chiedere il riconoscimento della protezione speciale prevista dall'art. 19 TUI. Ebbene al riguardo va rilevato che nessuna risposta risulta pervenuta dalla Questura; non solo, ma vi è la prova in atti che il richiedente ha continuato a tentare di presentare tale domanda, fino finalmente ad essere persino riuscito ad arrivare di fronte ai funzionari della Questura di Roma dopo aver fatto lunghe file. Tale circostanza non è stata contestata dalla parte resistente, che ha scelto di non costituirsi nell'odierno giudizio, ma soprattutto è comprovata dalla relazione della operatrice legale [REDACTED] datata 24.02.2023 (doc. n. 5 all. ric.), la quale ha attestato di avere raggiunto in via Patini l'odierno ricorrente (che aveva trascorso la notte tra il 22 e 23 febbraio fuori da tali uffici, in fila) alle ore 7,00 del 23.02.2023 e

che i funzionari della Questura, dopo avere accettato le domande dei primi tre della fila, hanno sommariamente esaminato le domande degli altri (incluso del XXXXXXXXXX), senza comunque consentire loro né di entrare né rilasciare un numero o una prenotazione o un appuntamento. A ciò si aggiunge che è stata inoltre inviata ulteriore PEC a mezzo difensore alla Questura in data 15.03.23 (cfr. doc. n. 6), in cui nuovamente si sottolineava la volontà del ricorrente di chiedere la protezione speciale, ma soprattutto si sottolineava già che la modifica dettata dal d.lgs. n. 20 del 2023 non poteva essere applicata al caso di specie.

Ed invero la ricostruzione dei fatti di cui sopra rileva in quanto il difensore di parte ricorrente ha specificato la domanda – del tutto legittimamente, ad opinione di questo giudice, alla luce delle sopravvenienze di cui si dirà - nella nota depositata in PCT il 10.07.23. Infatti, in data 10 marzo 2023 è stato approvato il d.lgs. n. 20, conv. con modif. in legge n. 50 del 2023 entrata in vigore il 6.05.2023 (giorno successivo alla sua pubblicazione in G.U.) che all'art. 7 ha previsto “1. *All'articolo 19, comma 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il terzo e il quarto periodo sono soppressi.* 2. *Per le istanze presentate fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero nei casi in cui lo straniero abbia già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza da parte della Questura competente, continua ad applicarsi la disciplina previgente.* 3. *I permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi del citato articolo 19, comma 1.1, terzo periodo, in corso di validità, sono rinnovati per una sola volta e con durata annuale, a decorrere dalla data di scadenza. Resta ferma la facoltà di conversione del titolo di soggiorno in motivi di lavoro se ne ricorrono i requisiti di legge*”. Si aggiunga che in sede di conversione del D.L. con legge n. 50/2023, è stata disposta l'abrogazione del diritto di chiedere il riconoscimento della protezione c.d. speciale direttamente al questore, essendo stato espunto il secondo periodo del comma 1.2 dell'art. 19 TUI, con la conseguenza che oggi la protezione speciale trova espresso riferimento solo all'interno della procedura di asilo, nonché è stata modificata la durata biennale e la convertibilità del permesso di soggiorno c.d. per casi speciali in quello per lavoro.

Ebbene, proprio alla luce delle sopra menzionate modifiche normative diventa rilevante determinare quando, nella specie, la domanda di riconoscimento della protezione speciale è stata effettivamente avanzata.

Il riportato comma 2 dell'art. 7, infatti, detta una disciplina transitoria secondo cui, per tutte le domande presentate fino all'11 marzo fondate su uno dei motivi tra tutti quelli indicati nell'art. 19, commi 1 e 1.1 TUI pre-riforma 2023, si applica la disciplina previgente, cioè quella introdotta dal D.L. n. 130/2020 e dunque anche i criteri del terzo e quarto periodo del comma 1.1 (oltre al diverso regime del rinnovo e di conversione). Secondo la migliore interpretazione (finora dottrinale, ma comunque basata su numerose pronunce della Suprema Corte in tema di espressione della volontà da parte dello straniero: si veda Cass. ord. n. 21910/2020 e da ultimo Cass. civ., sez. I n. 20070 del 2023) per le “*istanze presentate*” prima dell'entrata in vigore del decreto n. 20 devono intendersi non solo quelle già formalizzate e il cui iter valutativo sia già in corso, ma anche quelle per le quali è stato chiesto l'appuntamento, purché tale volontà sia stata espressa in modo chiaro ed incontrovertibile.

Nella fattispecie che qui ci occupa, come già accennato, risulta (cfr. doc. n. 3) che già in data 22 giugno 2022 il ricorrente, a mezzo difensore, aveva fatto pervenire alla

Questura di Roma-Ufficio immigrazione una PEC contenente la chiara volontà di chiedere la protezione speciale, sebbene gli sia stato di fatto impedito poi di formalizzare tale domanda.

Tanto premesso, costituisce un fatto notorio (oltre che, come sopra detto, non contestato: cfr. Il Messaggero, Roma, la ressa dei richiedenti asilo: l'accampamento favela sotto l'edificio della Questura, 28 febbraio 2023, [https://www.ilmessaggero.it/roma/tiburtino/via\\_patini\\_immigrazione\\_accampamenti\\_questura-7258645.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/tiburtino/via_patini_immigrazione_accampamenti_questura-7258645.html); RomaToday, Notti intere al gelo solo per accedere all'ufficio immigrazione: così la pratica di tutela umanitaria diventa un'umiliazione, 14 febbraio 2023, <https://www.romatoday.it/attualita/videonotte-richiedenti-asilo-ufficio-immigrazione-roma.html>; MeltingPot, Questura di Roma. Dove ci si accampa per settimane prima di accedere alla procedura di richiesta di asilo, 3 marzo 2023, <https://www.meltingpot.org/2023/03/questura-di-roma-dove-ci-si-accampa-per-settimane-prima-di-accedere-alla-procedura-di-richiasta-di-asilo/>; Vita, La vergogna di Milano: una notte in via Cagni tra i richiedenti asilo, 22 marzo 2023, <https://www.vita.it/it/article/2023/03/22/la-vergogna-di-milano-una-notte-in-via-cagni-tra-i-richiedenti-asilo/166206/>) che la Questura di Roma non ha mai predisposto alcuna misura organizzativa, neppure dopo la fine dell'emergenza da COVID 19, volta a rendere possibile in una situazione dignitosa la formalizzazione delle domande di protezione internazionale o speciale ai sensi dell'allora vigente art. 19, co. 1.2 secondo periodo, con conseguente violazione dell'obbligo di provvedere ai sensi dell'art. 2, comma 1, L 241/90.

La illegittimità del comportamento della P.A. è stata più volte stigmatizzata da questo Tribunale: si veda ad es. il provvedimento collegiale del 02.11.2022 nel procedimento iscritto al n. rg. 47051/2022 (richiamato anche nel recente provvedimento ex art. 700 c.p.c. n. R.G. 20140/2023), secondo cui: *“Vi sono, pertanto, sufficienti riscontri della sussistenza di una situazione che di fatto concreta un impedimento all'esercizio di un diritto inalienabile della persona, quale quello di richiedere la protezione dello stato ospitante, costituzionalmente tutelato dall'art. 10 comma 3, in condizioni quantomeno dignitose. Tale situazione di fatto è da ritenere imputabile all'amministrazione convenuta, tenuta ad approntare misure per consentire una rapida formalizzazione della domanda di protezione internazionale ed il rilascio del relativo permesso di soggiorno. L'omissione di misure in tal senso si traduce nell'impedimento all'esercizio di un diritto assoluto, che può trovare dunque rimedio nell'intervento del giudice ordinario, trattandosi di materia nella quale la discrezionalità amministrativa non può spingersi sino a comprimere l'essenza stessa del diritto individuale. Sebbene non integralmente sovrapponibile quanto alla fattispecie concreta, merita di essere segnalato, poi, il principio di diritto fatto proprio dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Sent. 20571/2013) secondo il quale l'inosservanza da parte della pubblica amministrazione di regole tecniche ovvero dei canoni di diligenza e prudenza, può essere denunciata dal privato dinanzi al giudice ordinario non solo ove la domanda sia volta a conseguire al condanna della p.a. al risarcimento del danno patrimoniale, ma anche ove miri alla condanna della stessa ad un facere, giacché la domanda non investe scelte ed atti autoritativi dell'amministrazione, ma attività soggetta al rispetto del principio del *neminem laedere*. L'amministrazione ha l'obbligo di predisporre un'organizzazione adeguata che consenta di rispettare i termini di legge per la verbalizzazione della domanda di protezione internazionale e rispettare i diritti fondamentali dei richiedenti asilo garantendo loro un facile accesso alla procedura. Nella sentenza della Corte EDU M.S.S. c/ Belgio e Grecia, par. 251, la Corte ha attribuito notevole*

*importanza allo status di richiedente asilo del ricorrente e, in quanto tale, di membro di una fascia della popolazione particolarmente svantaggiata e vulnerabile, bisognosa di particolare protezione. Essa ha rilevato l'esistenza di un ampio accordo a livello internazionale ed europeo su questa necessità di particolare protezione, sottolineata dalla Convenzione di Ginevra, dall'ambito e dalle attività dell'UNHCR e dalle norme fissate nella Direttiva Accoglienza dell'Unione europea. La circostanza che nella città metropolitana di Roma venga consentita la formalizzazione di un numero limitato di domande al giorno presso un unico ufficio ... senza alcun sistema di prenotazione, se non per soggetti vulnerabili, viola i diritti fondamentali dei richiedenti asilo, costretti a bivaccare per intere notti innanzi ai cancelli della Questura per rientrare tra le persone da esaminare quel giorno, espone i richiedenti asilo a una situazione lesiva della loro dignità umana in quanto privi della possibilità di procurarsi mezzi di sussistenza legali, di accedere al sistema di accoglienza ed esposti al rischio di vivere per strada”.*

Concludendo, in accoglimento dell'odierno ricorso deve essere ordinato alla Questura di Roma di formalizzare l'istanza di protezione speciale – e non, come fatto il 18 aprile 2023 (doc. n. 7) della protezione internazionale, mai neppure menzionata dal ricorrente né dal suo difensore – alla data del 22 giugno 2022, con quanto ne consegue in ordine alla applicabilità *ratione temporis* della disciplina dettata dall'art. 19, c. 1, 1.1 e 1.2, Dlgs. 286/98 così come novellato dal D.L. 130/20, convertito in legge n. 173/2020 (e non dalla l. n. 50 del 2023). Poiché, ad opinione di questo giudice, la suddetta domanda di protezione speciale ai sensi dell'art. 19 co. 1.2 TUI (nella formulazione vigente alla data del 22.06.22) non può essere considerata implicita in quella (come già detto, di protezione internazionale) formalizzata il 18.04.2023, deve ordinarsi alla Questura la fissazione di un appuntamento urgente volto alla formalizzazione dell'istanza di protezione speciale in favore del ricorrente con retrodatazione, come sopra spiegato, al 22.06.22.

All'accoglimento della domanda di cui sopra consegue, ad opinione di questo giudice, l'ordine alla Questura competente di rilasciare (ove ciò non fosse già avvenuto) un permesso di soggiorno temporaneo in attesa dell'esame della documentazione e della conseguente decisione sulla richiesta di protezione speciale.

Quanto, poi, alla ulteriore domanda avente ad oggetto il risarcimento del danno di natura non patrimoniale che, secondo parte ricorrente, gli sarebbe derivato dal suddetto comportamento illegittimo posto in essere dalla P.A. – di sostanziale ostruzionismo alla presentazione delle domande di protezione degli stranieri o comunque di mancata predisposizione di opportuni strumenti organizzativi a tale fine – si rileva quanto segue.

Pur essendo incontestabile, alla luce della ricostruzione fattuale di cui sopra, il comportamento ingiustificato ed illegittimo della P.A. di cui si è detto, tuttavia il danno deve comunque essere oggetto di prova secondo la regola generale di cui all'art. 2697 c.c. (cfr., *ex plurimis* in tema di prova del danno non patrimoniale, Cass. civ., Sez. 3, Sentenza n. [25541](#) del 30/08/2022), non potendosi esso ritenere *in re ipsa*. Nella specie, parte ricorrente ha chiesto il ristoro del “danno non patrimoniale, per la lesione del diritto d'asilo, del diritto alla vita privata e per perdita di chance lavorativa nella quantificazione in via equitativa”. Ebbene, quale unica prova del danno allo stato è stata prodotta in atti una “dichiarazione di intenti” (doc. n. 2) datata 13.04.2022 nella quale non solo è sbagliato il nome dell'odierno ricorrente, ma soprattutto non è neppure allegato un documento dell'ipotizzato datore di lavoro (di nazionalità del

Bangladesh), né quali sarebbero le mansioni cui il soggetto da assumere sarebbe adibito, né da quando, di talché non può ritenersi ipotizzabile né quantificabile l'asserito danno alla perdita di *chance* lavorativa.

Quanto, poi all'asserito danno di natura non patrimoniale derivante dalla “*lesione del diritto d'asilo, del diritto alla vita privata*”, deve rilevarsi che non è oggetto del presente giudizio una valutazione prognostica sulla sussistenza o meno dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno ai sensi del previgente art. 19 TUI e, conseguentemente, sul danno asseritamente subito a causa del mancato rilascio del medesimo già dal 22.06.22, data della certa espressione della volontà di chiedere tale permesso.

La domanda risarcitoria non merita, dunque, accoglimento.

Quanto alle spese di lite, alla luce della novità delle questioni affrontate, se ne dispone la compensazione ai sensi dell'art. 92 co. 2 c.p.c..

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale di Roma, ogni altra domanda rigettata o ritenuta inammissibile:

- accoglie il ricorso e, per l'effetto, ordina alla Questura di Roma di formalizzare, mediante apposito urgente appuntamento, l'istanza di protezione speciale – e non, come fatto il 18 aprile 2023, di protezione internazionale – con datazione al 22 giugno 2022, con quanto ne consegue in ordine alla applicabilità *ratione temporis* della disciplina dettata dall'art. 19, c. 1, 1.1 e 1.2, Dlgs. 286/98 così come novellato dal D.L. 130/20, convertito in legge n. 173/2020 (e non della l. n. 50 del 2023); ordina altresì, per l'effetto, di rilasciare un permesso di soggiorno temporaneo in attesa dell'esame della documentazione e della conseguente decisione nel merito;
- dichiara le spese di lite integralmente compensate tra le parti.

Così deciso in Roma, li 21/07/2023

Il Giudice  
Dott.ssa Roberta Nocella