

N. R.G. 5118/2020



**TRIBUNALE ORDINARIO DI BARI**  
**SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE**

In composizione monocratica, nella persona del Giudice Antonio Costantini  
A scioglimento della riserva in data 14 luglio 2020 ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

Nel procedimento cautelare ai sensi dell'art 700 c.p.c. iscritto al n. r.g.  
5118/2020, vertente

**TRA**

**[REDACTED]**, nata in Gambia il 15 marzo 1998, CUI 05BU09 con il patrocinio  
dell'Avv. Gaetano Litterio;

- ricorrente -

**E**

**Ministero Interno - Questura di Foggia, patrocinato ex lege**  
**dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari;**

- resistente -

**RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE**

1. **[REDACTED]** ha proposto ricorso ai sensi dell'art. 700 c.p.c. chiedendo che la  
Questura di Foggia provveda a convocare il ricorrente al fine di presentare la domanda  
di protezione internazionale con conseguente rilascio di permesso di soggiorno  
provvisorio come richiedente asilo.

Il ricorrente ha evidenziato:

- di essere nato e cresciuto in Gambia a Kuntaur; che il padre si occupava del  
bestiame per conto del governo e che, il 25 febbraio 2016, dopo aver smarrito tre  
capi, veniva accusato di furto e, temendo di essere imprigionato, come accaduto per il  
padre ed i fratelli, fuggiva per il timore di subire la stessa sorte, tenuto conto che era  
solito accompagnare il padre nel pascolo; riferiva che nell'occasione i fratelli venivano  
rilasciati mentre del padre non aveva più notizie; che aveva affrontato un lungo  
viaggio di quattro mesi, soffrendo la fame, la povertà e la prigionia in Libia, giungendo  
in Italia.

- che con provvedimento del 24 febbraio 2017 la Commissione Territoriale per il  
Riconoscimento della Protezione Internazionale di Salerno - Sezione di Campobasso,  
rigettava la domanda di protezione internazionale e quella umanitaria, a seguito di  
audizione in pari data;



- che il Tribunale di Campobasso, con decreto n. 2158/2018 del 2 ottobre 2018, rigettava il ricorso proposto avverso il suddetto provvedimento di diniego, provvedimento divenuto definitivo il 3 novembre 2018;

- che, intervenuti nel frattempo nuovi elementi idonei a suffragare una ulteriore domanda di protezione, per il tramite del difensore nominato, presentava il 26 aprile 2019, a mezzo PEC indirizzata alla Questura di Foggia, competente territorialmente, una richiesta di appuntamento al fine di poter formalizzare la domanda di protezione con espressa domanda di convocazione del richiedente al fine di procedere alla redazione del Mod. C3 ed il conseguente rilascio del permesso di soggiorno provvisorio, come per legge;

- che la Questura di Foggia ometteva di dare riscontro alla richiesta così lasciando il richiedente privo di qualsiasi documento e tutela.

Questo Giudice, con provvedimento del 19 giugno 2019 ha rigettato il provvedimento d'urgenza richiesto *inaudita altera parte*, fissando per la decisione in ordine alla domanda cautelare, l'udienza del 14 luglio 2020, invitando il ricorrente a notificare il provvedimento reiettivo, contenente anche la notifica della fissazione dell'udienza, alla parte resistente Ministero dell'Interno - Questura di Foggia presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari.

Le parti venivano, quindi, invitate a depositare note scritte ex art. 83 comma 7, lett. h), d.l. 18/2020.

Il Ministero rimaneva contumace, mentre l'istante presentava nota in data 6 luglio 2020 con cui, oltre a depositare prova dell'avvenuta notifica, giusto provvedimento di questo Giudice, del provvedimento di fissazione dell'udienza, all'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, insisteva per l'accoglimento della domanda cautelare.

## 2. Il ricorso è parzialmente fondato nei limiti di cui appresso.

3. In merito alla richiesta formulata in via d'urgenza da parte del ricorrente di ordinare il rilascio del permesso di soggiorno che, si afferma, spetterebbe di diritto sulla base della normativa esistente una volta presentata la domanda, deve rilevarsi che essendo, quella prospettata, vicenda procedimentale rilevante solo successivamente alla proposizione della domanda di protezione internazionale che si assume aver invece subito una indebita stasi per mezzo della condotta silente dell'Amministrazione, la materia rientra nella disciplina degli artt. 19-ter d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150 che prevede, quale forma specifica di tutela giurisdizionale l'impugnazione il diniego del Questore, mentre la tutela cautelare che in questa sede in via esclusiva si vorrebbe sul punto (circa la richiesta di rilascio del permesso) invocare, sarebbe - a sua volta - prevista dall'art. 5 del citato d.lgs. 150/2011. Sarà, quindi, onere del ricorrente, se del caso, provvedere ad impugnare l'eventuale diniego



o rifiuto di rilasciare il permesso di soggiorno da parte del Questore con le modalità previste dall'art. 702-*bis* cod. proc. civ. in caso di sua ritenuta illegittimità.

Motivo che fa ritenere irrilevanti le ragioni (pur valutate ai fini della ritenuta prospettazione di un diritto soggettivo assoluto di cui in seguito meglio si esporrà) poste a base della domanda di protezione internazionale, se fondate o meno, dovendo questo Giudice valutare, sotto il profilo esclusivamente cautelare, l'esistenza di un danno grave ed irreparabile alla persona conseguenza diretta della condotta omissiva dell'Ufficio pubblico, con la realizzazione di un arresto del procedimento, non consentendo, *de facto*, di attivare la complessa procedura che potrebbe condurre al riconoscimento di una delle forme di tutela prevista dal nostro ordinamento.

**4.** Deve preliminarmente evidenziarsi, che, sulla base della prospettazione del ricorrente, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario; l'intervento cautelare risulta astrattamente strumentale all'esercizio del diritto assoluto, nonché costituzionalmente garantito dall'art.10, comma terzo, Cost., di avanzare una domanda di protezione internazionale; viene infatti prospettata una situazione nella quale il ricorrente si sarebbe visto negare la possibilità di presentare la domanda, seppur reiterata, di protezione internazionale da parte della Questura di Foggia in quanto non convocato presso quegli Uffici, nonostante vi fosse stata specifica richiesta in merito.

A tale proposito è opportuno richiamare gli artt. 3 e 26 del d.lgs. n.25/2008 che, in attuazione della direttiva 2005/85/CE, impongono di ritenere che le questure sono tenute a provvedere alla ricezione della domanda di protezione avanzata dal ricorrente.

La Corte di Giustizia Europea (Sentenza Evelyn Danqua, C-429/15) ha avuto modo di affermare che, in mancanza di norme dell'Unione che disciplinino le modalità procedurali relative alla presentazione e all'esame di una domanda di protezione internazionale, spetta all'ordinamento giuridico interno dei singoli Stati provvedere in merito, garantendo che dette modalità non rendano impossibile o eccessivamente difficoltoso l'esercizio dei diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione. Conformemente a tale rilevante principio, il disposto dell'art. 6, par. 6 della direttiva 2013/33/UE (recepita dal d.lgs. n. 142 del 2015) prevede che gli Stati membri non possono esigere documenti inutili o sproporzionati, né imporre altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti conferiti dalla direttiva, per il solo fatto che chiedono protezione internazionale, disposizione che implica la necessità di non aggravare inutilmente con ostacoli burocratici il già difficoltoso percorso necessario per la richiesta di asilo.

Né la circostanza che il ricorrente avesse richiesto un appuntamento al fine di poter presentare una domanda di protezione internazionale reiterata legittimerebbe un atteggiamento omissivo da parte della Questura di Foggia. Ed invero, per quel che in



questa sede rileva, deve osservarsi che non è la Questura, ma la Commissione Territoriale, a dover valutare se la domanda reiterata, nel caso concreto, rientri nell'ambito di applicabilità della norma di cui all'art 29-*bis* citato con conseguente sua inammissibilità da dichiararsi all'esito di una valutazione comunque operata da parte dell'Organo collegiale amministrativo, non potendo, quindi, l'Autorità locale di pubblica sicurezza, per mezzo del suo comportamento silente ed omissivo, impedire che il procedimento in questione abbia inizio e, in ipotesi, pervenga all'accoglimento della richiesta ovvero consenta l'impugnazione giurisdizionale del provvedimento negativo.

L'art. 3 del d.lgs. n. 25/2008, stabilisce, infatti che *"Le autorità competenti all'esame delle domande di protezione internazionale sono le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, di cui all'art. 4. (...) L'ufficio di polizia di frontiera e la questura sono competenti a ricevere la domanda, secondo previsto dall'art. 26 "*. Tale norma non ha subito alcuna modifica da parte della nuova disciplina introdotta con il d.l. 113/2018 citato, mentre l'art. 29-*bis*, laddove espressamente prevede che la domanda reiterata, nel caso previsto dalla norma, può non essere esaminata è in tutta evidenza rivolta alla commissione territoriale e non alla questura, che deve invece limitarsi a ricevere la domanda e trasmetterla alla commissione; né è previsto da alcuna norma che la questura, in caso di domanda reiterata, possa sottrarsi agli adempimenti di cui all'art. 26 del d.lgs. n. 25/2008.

L'assenza di discrezionalità in capo al Questore, cui compete unicamente di ricevere la richiesta di protezione, è confermata da recente giurisprudenza di legittimità secondo cui la proposizione della domanda di protezione internazionale legittima lo straniero richiedente a permanere nel territorio dello Stato sino alla decisione della Commissione territoriale sulla stessa, quale unico soggetto deputato a verificarne le condizioni di ammissibilità e fondatezza, con la sola salvezza delle ipotesi di cui all'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 25 del 2008; la Corte di legittimità, ha infatti, osservato che l'autorità di pubblica sicurezza avanti alla quale lo straniero si presenti per proporre la domanda non è autorizzata a valutarla nel merito la stessa ed in ipotesi di delibazione di infondatezza ad attivare il procedimento di espulsione del cittadino straniero (Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 11309 del 26/04/2019, Rv. 654197 - 01). Conforme risulta, altresì, l'indirizzo della la Corte di legittimità nel suo massimo consesso che, partendo dal fondamento costituzionale e sovranazionale del diritto di asilo, impone di interpretare tutta la normativa in materia in senso costituzionalmente orientato tenuto conto dell'esercizio del diritto assoluto, nonché costituzionalmente garantito dall'art.10 comma terzo, cost., di avanzare una domanda di protezione internazionale (in tal senso, Sez. U - , Ordinanza n. 5059 del 28/02/2017, Rv. 643118 - 01); circostanza che impedirebbe di ipotizzare una degradazione ad interesse legittimo della relativa posizione da parte di norma di legge ordinaria.



5. Ciò premesso in ordine alla giurisdizione ed all'ambito del presente giudizio cautelare deve rilevarsi come vi siano sufficienti elementi che fanno ritenere sussistente il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora* richiesti dalla norma processuale che ha dato il via al presente procedimento ex art. 700 cod. proc. civ.

Si ritiene sussista, infatti, una situazione di fatto che realizza 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 terzo, Cost. Tale situazione espone il cittadino straniero al rischio potenzialmente irreparabile di un rinvio nel paese di provenienza, oltre a concretare un impedito accesso a forme minime di assistenza ed qualsiasi opportunità di integrazione sul territorio. L'impossibilità di formalizzare la richiesta di protezione internazionale ha, infatti, determinato il perpetuarsi della condizione di irregolarità del ricorrente, con il conseguente pericolo di espulsione, causando altresì l'impossibilità di accedere al lavoro ed ai diritti connessi alla presenza regolare sul territorio, tra cui il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo.

Ne discende, quindi, che la Questura di Foggia, secondo quanto previsto dall'art. 26, comma 2-*bis*, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, una volta ricevuta la volontà del richiedente di voler presentare la domanda di protezione internazionale attraverso la mail inviata a mezzo PEC da parte del legale, avrebbe dovuto, entro tre giorni, ovvero tredici giorni qualora in presenza di un elevato numero di domande, provvedere a verbalizzare la domanda e trasmettere la stessa alla competente Commissione, la quale avrebbe dovuto, qualora compulsata, valutare la sussistenza o meno dei presupposti di cui all'art 29-*bis* D.Lvo n. 25/2008, eventualmente dichiarando inammissibile l'istanza senza un previo esame.

La parte richiedente, da parte sua, ha adeguatamente documentato la presentazione di una richiesta di appuntamento per poter presentare domanda di protezione internazionale reiterata, per mezzo di mail inviata ad indirizzo di posta elettronica che risulta essere conforme alle indicazioni dei contatti con l'esterno da parte della Questura di Foggia. Nonostante sia stata formulata istanza nell'aprile del 2019 con la rappresentazione della esplicita volontà di presentare la domanda di protezione, istanza completa di quanto necessario per una convocazione del ricorrente, nessun cenno di risposta è stato inviato al richiedente; condotta omissiva che, in considerazione della mancata costituzione del Ministero dell'Interno e dell'assenza di elementi di segno contrario rilevabili dagli atti del giudizio cautelare, deve ritenersi viepiù confermata.

La sostanziale impossibilità di formalizzare la richiesta di protezione internazionale presso la Questura di Foggia ha, pertanto, determinato la lesione del diritto assoluto riconosciuto dall'art. 10, comma terzo, oltre che dalla normativa che disciplina



l'accesso alla protezione internazionale da parte dell'ordinamento italiano, come da impegni convenzionali internazionali ed eurounitari assunti, così impedendo l'accesso al sistema di accoglienza dei richiedenti asilo.

Si impone, pertanto, la fissazione del termine entro il quale la Questura di Foggia dovrà provvedere alla formalizzazione della domanda di protezione del ricorrente, termine che deve prendere in considerazione le significative e perduranti difficoltà derivanti dalla necessità di evitare la diffusione del Covid 19 e l'attuale improvviso incremento di domande connesso alla riapertura di tutte le attività amministrative;

**6.** Il parziale accoglimento della domanda impone l'ammissione al gratuito patrocinio che sarà liquidato con separato provvedimento.

Nulla per le spese tenuto conto della contumacia del Ministero.

**P.Q.M.**

In parziale accoglimento del ricorso ex art. 700 c.p.c.:

1) ordina al Questore di Foggia di provvedere a ricevere e registrare la domanda reiterata di protezione internazionale di ██████████ nato in Gambia il 15 marzo 1998 entro giorni 10 dalla pubblicazione del presente provvedimento e di trasmettere la stessa alla Commissione Territoriale per le valutazioni di competenza, mediante inserimento del modello C/3 nella procedura Vestanet.

2) ammette il ricorrente al patrocinio a spese dello Stato e provvede alla liquidazione come da separato decreto;

3) nulla per le spese.

Bari, il 15/07/2020

Il giudice designato  
Antonio Costantini

