



TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO

*Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale
e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea*

Il giudice, dott. Pietro Caccialanza

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento proposto con ricorso depositato in data 27 febbraio 2023 da ...

, nato in Egitto a ... (governatorato omonimo) il ... (passaporto ...), rappresentato e difeso dall'avv. Giulia Rescia, presso il cui studio in Milano, corso di Porta Vittoria n. 56, è elettivamente domiciliato

RICORRENTE

contro

MINISTERO DELL'INTERNO (C.F. 80014130928), in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano, presso i cui uffici in Milano, via Freguglia n. 1, è elettivamente domiciliato

RESISTENTE

Oggetto: Ricorso ex art. 700 c.p.c.

IN FATTO

Con ricorso d'urgenza depositato in data **27 febbraio 2023** la difesa di ... ha domandato al Tribunale di Milano un provvedimento consistente nell' "*ordinare al Ministero dell'Interno – Questura di Milano di provvedere all'immediata registrazione formale della sua domanda di protezione internazionale rilasciando al ricorrente la relativa ricevuta di presentazione costituente titolo di soggiorno provvisorio e adottare ogni altro opportuno provvedimento al fine di impedire ogni ulteriore pregiudizio in capo al ricorrente*".

Ritenuto necessario provvedere previa instaurazione del contraddittorio, con decreto del 7 aprile 2023 il giudice ha fissato udienza di comparizione delle parti per il 2 maggio 2023.

Il Ministero dell'Interno, regolarmente notificato, si è costituito in giudizio con comparsa depositata il **26 aprile 2023**, domandando:

- ▶ *accertare e dichiarare l'inammissibilità o comunque l'infondatezza del ricorso avversario e per l'effetto respingerlo;*
- ▶ *nella denegata ipotesi in cui il ricorso avversario dovesse essere ritenuto ammissibile e fondato, in ragione dell'avvenuta attivazione del sistema di prenotazione online denominato "Prenota-facile", dichiarare la cessata materia del contendere.*

All'udienza del **2 maggio 2023** il ricorrente ha reso brevi dichiarazioni, il difensore ha sottolineato l'impossibilità di ottenere appuntamenti tramite il sistema "Prenota-facile" e il giudice, ritenuto necessario effettuare nuovi tentativi di ottenere appuntamenti tramite il sistema informatico in questione, ha differito il procedimento all'udienza del 9 maggio 2023.

All'udienza del **9 maggio 2023** la difesa, dopo avere prodotto documentazione attestante la continua impossibilità di ottenere appuntamenti tramite il sistema "Prenota-facile", ha insistito nel ricorso e il giudice si è riservato di decidere.

IN DIRITTO

(1)

Nella notte tra il 29 e il 30 gennaio 2023, tra le ore 4,30 e le ore 7,30, un'operatrice dell'Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti – compilava una scrittura privata attestante la presenza di svariate persone, tra cui ... nei pressi degli uffici della Questura siti a Milano in via Cagni, per accedere agli stessi al fine di manifestare la propria volontà di richiedere la protezione internazionale.

Tra le ore 18,30 del 5 febbraio 2023 e le ore 2,30 della notte tra il 5 e il 6 febbraio 2023 svariate operatori della medesima Associazione NAGA compilavano una scrittura privata attestante ancora la presenza di svariate persone, tra cui ... nei pressi degli uffici della Questura siti a Milano in via Cagni, per accedere agli stessi al fine di manifestare la propria volontà di richiedere la protezione internazionale. Si legge nella scrittura che tali persone, alle ore 20,00, venivano allontanate "*perché in sovrannumero rispetto al numero di richiedenti ammessi per disposizione della Questura di Milano*".

In data 13 febbraio 2023, alle ore 11,01, il difensore del ricorrente inviava alla Questura di Milano mail avente ad oggetto l'istanza di convocazione del medesimo per manifestare la volontà di domandare la protezione internazionale e formalizzare tale volontà nel modello C3.

(2)

In data **27 febbraio 2023** il difensore del ricorrente ha presentato il ricorso d'urgenza di cui qui si discute, rilevando:

- ▶ che lo straniero, giunto in Italia dall'Egitto nel mese di agosto 2022, nonostante i plurimi tentativi sopra indicati non è mai riuscito ad ottenere un appuntamento presso la Questura di Milano;
- ▶ che "*la sostanziale impossibilità per il ricorrente di formalizzare la richiesta di protezione internazionale presso la Questura di Milano ha determinato la lesione del diritto assoluto riconosciuto dall'art. 10, comma terzo, della Costituzione oltre che della normativa nazionale che disciplina*

l'accesso alla protezione internazionale” e ha altresì determinato “la violazione del diritto comunitario, e in particolare dell’art. 6 della direttiva 2023/32/UE”;

► *che “l'impossibilità di formalizzare la richiesta di protezione internazionale perpetua il protrarsi della condizione di irregolarità del ricorrente, costringendolo a vivere in condizione di clandestinità ed esponendolo al rischio potenzialmente irreparabile di un rimpatrio nel Paese di origine, oltre ad impedirgli l'accesso alle forme minime di assistenza ed a qualsiasi opportunità di integrazione sul territorio”.*

(3)

Nella comparsa di costituzione depositata il **26 aprile 2023** il Ministero dell’Interno, nel sottolineare che *“l’unica modalità prevista a livello normativo per dare avvio al procedimento di richiesta di asilo è la presentazione personale del richiedente presso l’ufficio di polizia a ciò preposto”*, come affermato dalla circolare del Ministero dell’interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – n. 28517 del 9 aprile 2021, ha eccepito l’inammissibilità del ricorso sotto diversi profili:

► *nonostante la strumentalità attenuata da cui attualmente è caratterizzato il ricorso alla tutela cautelare ex art. 700 c.p.c., resta pur sempre necessario che si tratti di una iniziativa volta ad anticipare e preservare un eventuale risultato utile dell’azione giudiziaria ordinaria, ma siccome nel caso di specie la determinazione in relazione alla accoglibilità della domanda di protezione è rimessa all’Autorità Amministrativa sino ad eventuale e contestabile provvedimento negativo, si ritiene che difettino i presupposti per il ricorso alla tutela d’urgenza;*

► *a decorrere dal 5 aprile 2023 i cittadini stranieri in possesso di un valido documento di identificazione (passaporto o dichiarazione di esatte generalità rilasciata dal Consolato) e dimoranti a Milano o provincia possono accedere a una piattaforma denominata “Prenotafacile”, registrandosi direttamente per essere ricevuti” nel commissariato;*

► *trattandosi della richiesta di una pronuncia che inciderebbe inevitabilmente sulla gestione e l’organizzazione dell’attività amministrativa attiva, riservata agli Uffici della Questura, la stessa realizzerebbe una ingerenza illegittima e che peraltro comporta il serio rischio di finire per penalizzare non solo gli uffici della Questura, ma gli stessi richiedenti. La fissazione di appuntamenti nei termini ordinati da un provvedimento dell’Autorità Giudiziaria realizzerebbe infatti una violazione dello stesso diritti degli altri stranieri regolarmente prenotati, che si vedrebbero scavalcati da chi ha proposto ricorso*

(4)

Ritiene questo giudice di dover accogliere il ricorso.

Si osserva in proposito:

► *che sussiste la giurisdizione di questo giudice della Sezione Protezione Internazionale in merito al provvedimento richiesto, atteso che ai sensi degli artt. 3 comma 2 e 26 comma 1 D. Lgs. 25/2008 la Questura è tenuta a provvedere alla ricezione della domanda di protezione avanzata dal ricorrente;*

► *che la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con ordinanza n. 5059 del 28 febbraio 2017, ha confermato tale principio, considerando “che il riconoscimento della giurisdizione del giudice ordinario è coerente con il rilievo che la situazione giuridica soggettiva dello straniero ha natura di diritto soggettivo, che va annoverato tra i diritti umani fondamentali che godono della protezione apprestata dall’art. 2 Cost. e dall’art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e non può essere degradato ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere rimesso solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione umanitaria, nell'esercizio di una*

mera discrezionalità tecnica, essendo il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate riservato esclusivamente al legislatore (Cass., Sez. U., 9 settembre 2009, n. 19393; Cass., Sez. U., 16 settembre 2010, n. 19577)”;

► che la Corte di Giustizia dell’Unione europea, nella sentenza della Terza Sezione del 20 ottobre 2016 (causa C-429/15, Evelyn Danqua contro Minister for Justice and Equality, Irlanda), ha stabilito che spetta all’ordinamento giuridico interno dello Stato membro disciplinare le modalità procedurali relative alla presentazione e all’esame di una domanda di protezione, garantendo nel contempo che dette modalità, da un lato, non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e, dall’altro, non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell’Unione (principio di effettività);

► che la disciplina concernente l’istruttoria della domanda di protezione internazionale, stabilita dall’art. 26 D. Lgs. 25/2008, implica che la Questura non può, per mezzo di comportamenti omissivi o silenti, impedire che il procedimento di protezione abbia inizio;

► che la Questura deve limitarsi a ricevere la domanda, non avendo alcuna competenza a formulare le decisioni che il D. Lgs. 25/2008 attribuisce alla Commissione Territoriale;

► che l’art. 26 comma 2 bis D. Lgs. 25/2008 (inserito dall’art. 25 comma 1 lett. s D. Lgs. 142/2015 in attuazione delle direttive 2013/33/UE e 2013/32/UE) stabilisce che la Questura, ricevuta la domanda di protezione internazionale, redige il verbale delle dichiarazioni del richiedente “entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione” e che il termine “è prorogato didieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti”;

► che quand’anche si voglia ritenere che la sola presenza dello straniero nei pressi del commissariato di via Cagni nelle date constatate dagli operatori dell’Associazione NAGA non rappresenti indice univoco della sua volontà di presentare la domanda di protezione internazionale (potendo anchetrattarsi di un semplice accompagnatore dell’effettivo interessato), resta il fatto che nel caso di specie la Questura è rimasta silente rispetto alla dichiarazione di volontà di presentare la domanda, inviatale con la mail del 13 febbraio 2023;

► che sussiste il periculum in mora, perché l’impossibilità di presentare la domanda determina sia la lesione del diritto assoluto riconosciuto dall’art. 10 comma 3 della Costituzione e dalla normativa sopra richiamata in tema di accesso alla protezione internazionale, sia il perpetuarsi di una condizione di irregolarità del ricorrente, con conseguente pericolo di espulsione e impossibilità di accedere al lavoro e ai diritti connessi alla presenza regolare sul territorio ¹;

► che il presente provvedimento, in diritto motivato dalla normativa sopra richiamata e dall’interpretazione fornita dalle Supreme Magistrature, italiana ed europea, è tanto più urgente in considerazione del fatto che la prassi in precedenza stabilita dalla Questura di Milano per far fronte allo stragrande numero di domande, segnalata da plurime associazioni allo stesso Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati come non solo inadeguata rispetto al dato numerico, ma addirittura tale da creare forti rischi per l’ordine pubblico, la sicurezza pubblica e la salute ², è stata sostituita dalla stessa

¹ Come è noto, a seguito della presentazione della domanda di protezione internazionale, il richiedente “è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione Territoriale ai sensi dell’articolo 32” (art. 7 I comma D. Lgs. 25/2008) e “la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda ai sensi dell’articolo 26, comma 2 bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni... costituisce permesso di soggiorno provvisorio” (art. 4 comma 3 D. Lgs. 142/2015).

² Si legge nella lettera datata 3 marzo 2023, inviata all’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (reperibile sul portale https://naga.it/wp-content/uploads/2023/03/Lettera-a-UNHCR-03.03.23_SITO_Redacted.pdf) che “a Milano, in particolare, a partire dallo scorso 12 dicembre la Questura ha scelto di aprire gli Uffici solo il lunedì mattina per lasciar entrare le persone che saranno poi ricevute nel corso della settimana, cosicché chiunque intenda presentare domanda di protezione internazionale deve necessariamente mettersi in coda la domenica sera, incluse molte persone con disabilità

Questura con il sistema informatico denominato PrenotaFacile, che tuttavia si rivela inadeguato: la difesa ha allegato, in proposito, le videate delle pagine informatiche da cui risulta che le plurime richieste di appuntamento sono state infruttuose, essendo presenti di volta in volta le risposte “*Al momento non c’è disponibilità di appuntamenti, riprovare più tardi o rivolgersi alla questura di competenza*”, o “*Soglia massima di richieste superata*”. Gli accessi documentati nella specie, effettuati il 2 maggio 2023 alle ore 12,31, il 4 maggio 2023 alle ore 12,56 e il 5 maggio 2023, alle ore 8,49 ne danno prova lampante.

In questa situazione, nella quale il ricorrente ha dimostrato personalmente di avere tentato di utilizzare proprio il sistema introdotto dagli uffici e di non avere ottenuto, senza sua colpa, il risultato sperato, il ricorso deve essere accolto. Né può sostenersi che ciò comporti una lesione delle prenotazioni altrui, ben potendo la Questura – allo stato – fissare l’appuntamento nel primo giorno utile, allo stesso modo in cui altri settori della Pubblica Amministrazione svolgono il servizio fissando per esempio gli appuntamenti necessari per cure sanitarie (come è stato ben sperimentato, tra l’altro, nella recente epoca di pandemia da Covid-19), spettando al richiedente, nel caso, l’onere di provare di trovarsi in una situazione di vulnerabilità tale da richiedere un anticipo di un termine in ipotesi troppo lontano nel tempo.

Considerato che il ricorrente è ammesso al patrocinio a spese dello Stato e che dunque l’amministrazione statale convenuta andrebbe condannata a rifondere a se stessa le spese ex art. 133 D.P.R. 115/2002, nulla va disposto sulle spese di lite.

P. Q. M.

visto l’art. 700 c.p.c.

dispone che la Questura di Milano proceda alla ricezione della domanda di protezione del ricorrente ..., nato in Egitto a ... (governatorato omonimo) il ... (passaporto ...), fissando all’uopo la sua convocazione nei termini stabiliti dall’art. 26 comma 2 bis D. Lgs. 25/2008, decorrenti dalla comunicazione del presente provvedimento.

Nulla sulle spese.

Milano, 9 maggio 2023

Il giudice dott. Pietro Caccialanza

psico-fisiche e famiglie con bambini molto piccoli, con non rari casi di richiedenti che si presentano già nei giorni precedenti determinati ad attendere fino all’apertura degli Uffici preposti”.