



TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE

in persona del giudice monocratico dott.ssa Damiana Colla, ha pronunciato il seguente

DECRETO FISSAZIONE UDIENZA CAUTELARE
CON PROVVEDIMENTO *INAUDITA ALTERA PARTE*

nella causa di primo grado iscritta al n. R.G. 6820/2024, promossa da

████████████████████, nata in ██████████ il ██████████, in proprio e quale
esercente la responsabilità genitoriale sulla figlia minore ██████████, nata ██████████
██████████ ██████████ rappresentata e difesa dall'avv. Cristina Laura Cecchini (C.F.
CCCCST82C51Z614W), ed elettivamente domiciliata in Roma, via Oslavia n. 30, presso lo studio
del difensore

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, QUESTURA DI ROMA

- resistente -

Con ricorso ex art. 700 c.p.c. depositato il 19.2.2024, la ricorrente, cittadina albanese, ha chiesto di ordinare alla questura resistente, con urgenza ed anche *inaudita altera parte*, la formalizzazione della propria domanda di protezione internazionale, con rilascio del permesso di soggiorno provvisorio ex art. 4 d.lgs. n. 142/2015.

La ricorrente ha rappresentato di essersi recata a luglio 2023 presso gli uffici della Questura di Roma al fine di presentare domanda di protezione internazionale, ma di aver ottenuto la fissazione di un appuntamento per la relativa formalizzazione ad oltre un anno di distanza (il 23.7.2024). Sotto il profilo del *fumus boni iuris*, ha lamentato la contrarietà di tale prassi alle norme nazionali e internazionali che presiedono alle procedure d'asilo, mentre, sotto il profilo del *periculum in mora*, ha rappresentato che la mancata disponibilità di un permesso di soggiorno, almeno provvisorio, le impedisce di proseguire il percorso di denuncia e riabilitazione dalle violenze domestiche subite e impedisce a sua figlia, affetta da un disturbo dello spettro autistico, il riconoscimento dell'invalidità civile necessario a ricevere un adeguato sostegno scolastico.

In via pregiudiziale, deve affermarsi la giurisdizione dell'adito Giudice ordinario, attesa l'indubbia natura di diritto soggettivo della situazione giuridica fatta valere dalla ricorrente. Come difatti sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità, la situazione giuridica soggettiva del cittadino straniero ha natura di diritto soggettivo, con conseguente radicamento della giurisdizione del giudice ordinario in tutte le controversie che lo riguardano (cfr. SS.UU. ordinanza n. 5059 del 28.02.2017, secondo cui: *“la situazione giuridica soggettiva dello straniero ha natura di diritto soggettivo, da annoverarsi tra i diritti umani fondamentali garantiti dagli art. 2 Cost. e 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, e, pertanto, non degradabile ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo”*). Nella fattispecie, la ricorrente domanda di accedere all'esercizio del diritto assoluto, costituzionalmente garantito dall'art. 10, comma 3 della Costituzione, di avanzare domanda di protezione internazionale.

Ciò posto, appaiono nella specie sussistenti i presupposti per l'emissione *inaudita altera parte* del richiesto provvedimento di urgenza.

Sotto il profilo del *fumus boni iuris*, premesso che oggetto del presente giudizio non è il merito della domanda di protezione internazionale e la eventuale sussistenza dei presupposti per il suo riconoscimento, la presente istanza cautelare risulta invece finalizzata ad ottenere la formalizzazione della manifestazione di volontà della ricorrente di chiedere protezione internazionale, con rilascio del relativo permesso di soggiorno e apertura del relativo procedimento di riconoscimento davanti alle autorità amministrative competenti. Ebbene, recatasi personalmente presso la Questura competente a tal fine, la ricorrente ha rappresentato di non aver potuto in quell'occasione ottenere tale formalizzazione, né il rilascio di alcun documento attestante la manifestazione di volontà di chiedere asilo. Ha invece documentato in giudizio che i funzionari preposti hanno apposto un timbro sulla copia dei passaporti proprio e di sua figlia, recante l'indicazione della data in cui tornare in Questura al fine di procedere alla formalizzazione, fissata per il 23.7.2024 (cfr. copia dei passaporti in atti). La ricorrente ha altresì provato di aver sollecitato l'anticipazione di tale appuntamento, mediante diffida inoltrata per mezzo del difensore, rappresentando la condizione di particolare vulnerabilità in cui versano lei e sua figlia (cfr. comunicazione PEC del 24.1.2024). La Questura non ha tuttavia anticipato l'appuntamento, né fornito alcun riscontro.

Quanto alle norme in materia di presentazione della domanda di protezione internazionale, è opportuno richiamare l'art. 2 del d.lgs. 142/2015, secondo il quale la manifestazione di volontà di richiedere asilo non è subordinata a forme particolari, e il successivo art. 4, che stabilisce l'onere dell'Amministrazione di fornire un permesso di soggiorno a tutti i richiedenti asilo. La procedura è inoltre scandita da tempi celeri e certi, volti a garantire l'effettività dei diritti connessi allo status di

richiedente asilo: l'art. 3 del d.lgs. 25/2008, in attuazione della direttiva 2005/85/CE, stabilisce 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 quanto previsto dall'art. 26”*, la quale ultima norma dispone che *“la questura, ricevuta la domanda di protezione internazionale, redige il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli predisposti dalla Commissione nazionale [...] redatto entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione ovvero entro sei giorni lavorativi nel caso in cui la volontà è manifestata all'Ufficio di polizia di frontiera. I termini sono prorogati di dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti”*.

La Corte di Giustizia UE (Sentenza Evelyn Danqua, C-429/15) afferma, inoltre, che, in mancanza di norme stabilite dal diritto dell'Unione riguardanti le modalità procedurali relative alla presentazione e all'esame di una domanda di protezione internazionale, spetta all'ordinamento giuridico interno di ogni Stato membro disciplinare tali modalità, garantendo nel contempo che esse non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione. Deve citarsi anche il disposto dell'art. 6, par. 6 della direttiva 2013/33/UE (recepita dal d.lgs. 142/2015), secondo cui gli Stati membri non esigono documenti inutili o sproporzionati né impongono altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti conferiti dalla presente direttiva, per il solo fatto che chiedono protezione internazionale. Tale disposizione impegna gli Stati membri a non disseminare di inutili ostacoli burocratici il difficile cammino verso la richiesta di asilo. La manifestazione di volontà, non soggetta ad alcun formalismo, è quindi sufficiente a configurare un obbligo dell'Amministrazione a verbalizzarla e a rilasciare il relativo permesso di soggiorno nei termini stringenti previsti dalla normativa interna e internazionale. Nell'organizzare la registrazione delle domande, l'Amministrazione non gode di un potere discrezionale pieno, ma è obbligata a predisporre i mezzi necessari per registrare la domanda nei tempi prescritti dalla normativa.

Le prassi adottate dalla Questura di Roma in violazione di tali obblighi – consistenti nel costringere i richiedenti asilo a lunghe attese fuori dagli uffici, in condizioni spesso degradanti e senza alcuna certezza circa il momento dell'effettivo accesso, in assenza di alcun meccanismo di prenotazione, o nella pratica più recente di fissare appuntamenti ingiustificatamente lontani nel tempo (prassi già notoriamente conosciute: cfr. ad esempio, https://www.ilmessaggero.it/roma/tiburtino/via_patini_immigrazione_accampamenti_questura-7258645.html,

immigrazione-roma.html, nonché, sulla prassi di nuova adozione, <https://altreconomia.it/davanti-alla-questura-di-roma-spariscono-le-file-ma-il-diritto-dasiloresta-in-attesa/>) – sono testimoniate proprio dal caso di specie, laddove la ricorrente è riuscita ad ottenere un appuntamento per la formalizzazione della domanda di asilo solo per il 23.7.2024, a distanza di oltre un anno dalla manifestazione di volontà comunicata alla Questura, dunque ben oltre i termini previsti dalla normativa, anche nonostante la propria condizione di vulnerabilità. Risulta pertanto accertato nel caso di specie l'impedimento all'esercizio di un diritto inalienabile della persona, quale quello di richiedere la protezione dello Stato ospitante costituzionalmente tutelato dall'art. 10, c. 3 Cost., ottenendo la formalizzazione di tale richiesta entro tempi rapidi e certi e in condizioni dignitose.

In definitiva dunque, la prassi dimostrata dalla Questura di Roma – impedendo o irragionevolmente ritardando la formalizzazione della domanda di protezione internazionale e di conseguenza l'accesso alla relativa procedura e alla condizione di richiedenti asilo – risulta illegittima per contrarietà alla disciplina normativa in materia – come visto orientata ai principi di celerità e certezza e preclusiva della discrezionalità dell'autorità amministrativa quanto alla garanzia del diritto – , oltre che lesiva, per le modalità in cui si sostanzia, della dignità e dei diritti fondamentali di persone già di per sé vulnerabili quali le persone in cerca d'asilo. Vi è d'altra parte un ampio accordo a livello internazionale ed europeo sulla necessità di destinare una particolare protezione in favore dei richiedenti asilo, sottolineata dalla Convenzione di Ginevra, dall'ambito e dalle attività dell'UNHCR e dalle norme fissate nella Direttiva Accoglienza dell'Unione europea (come ha ricordato la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza M.S.S. c/ Belgio e Grecia, par. 251). La prassi amministrativa descritta invece li pregiudica profondamente, violando un loro diritto fondamentale nell'immediato (quello all'accesso alla procedura d'asilo) ed esponendoli al pregiudizio continuato di tutti quei diritti fondamentali la cui garanzia è strettamente dipendente dalla regolarità della presenza sul territorio italiano.

Ciò posto quanto alla sussistenza del *fumus boni iuris*, si ritiene altresì sussistente nel caso di specie l'altro presupposto cautelare del *periculum in mora*.

Deve infatti evidenziarsi che l'impossibilità di fatto di formalizzare la domanda di protezione – a causa dell'illegittimo ritardo dell'Amministrazione competente, per come argomentato sopra – impedisce alla ricorrente e a sua figlia di accedere alla condizione di richiedenti protezione e al relativo titolo di soggiorno provvisorio, esponendole al rischio di rimpatrio e al tempo stesso escludendole da tutti quei diritti fondamentali della persona il cui godimento è subordinato alla regolarità della presenza sul territorio.

Infatti, molti dei diritti connessi allo status di richiedente asilo possono essere esercitati solo dopo la formalizzazione della domanda, così come ad esempio previsto per l'accesso al sistema di

accoglienza successivamente alla prima accoglienza prevista dall'art. 9 del d.lgs. 142/2015 (art. 14, c. 1 del d.lgs. 142/2015), per l'accesso al lavoro e alla formazione professionale (unicamente possibile dopo due mesi dal rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di asilo: cfr. art. 22 d.lgs. 142/2015), per l'iscrizione al servizio sanitario nazionale (possibile solo dopo il rilascio del permesso di soggiorno: cfr. art. 21 d.lgs.142/2015 in relazione all'art. 34 del d.lgs. 286/98). L'accesso a tali diritti non è consentito neppure in pendenza di un appuntamento già fissato, situazione nella quale si trova l'odierna ricorrente, dal momento che la disponibilità di una copia del proprio passaporto, sulla quale la Questura ha apposto il suo timbro e segnato la data dell'appuntamento, non può in alcun modo sostituire un titolo di regolare presenza sul territorio. Il caso di specie dimostra in maniera esemplare le conseguenze della illegittima condotta dell'Amministrazione sopra descritta, in termini di violazione dei citati diritti fondamentali.

Nella fattispecie, infatti, come documentato in giudizio, la ricorrente è stata sottoposta a vessazioni, gravi maltrattamenti e violenze fisiche e psicologiche da parte di suo marito e della famiglia di quest'ultimo. Per sottrarsi a tale stato di soggezione, protrattosi per tutta la durata del matrimonio (quasi dieci anni), la ricorrente ha lasciato [REDACTED] portando con sé la figlia in tenera età, e ha raggiunto l'Italia con l'intento di chiedere protezione internazionale. Al suo arrivo in Italia, proprio per tale condizione di vittima di violenza domestica, in data [REDACTED]2023 la ricorrente è stata presa in carico insieme a sua figlia dall'associazione Differenza Donna APS ed ospitata presso [REDACTED] dove ha potuto intraprendere un percorso di riabilitazione, anzitutto denunciando le violenze subite (su questo, cfr. la relazione del 19.2.2024 della responsabile del centro ospitante del progetto "Libere da Libere per" dell'associazione Differenza Donna APS di Roma e verbale di querela del [REDACTED]2023). Tale percorso è tuttavia ostacolato dalla precarietà della presenza della ricorrente in Italia, dovuta alla (illegittima) impossibilità di ottenere un valido titolo di soggiorno (anche se provvisorio), che impedisce l'accesso alla totalità delle forme di supporto e delle opportunità di vita e inserimento in Italia, in grado di agevolare la ricorrente nel percorso di riabilitazione dalle esperienze traumatiche passate e nella riconquista della propria autonomia e libertà.

In una condizione di particolare vulnerabilità si trova anche la figlia della ricorrente, non solo in quanto minorenni in tenera età (appena sei anni), già costretta ad assistere alla violenza nei confronti di sua madre e a subire maltrattamenti essa stessa (come risultante dal verbale di denuncia in atti), ma altresì in quanto affetta da un disturbo dello spettro autistico, accertato in Italia, con compromissione dello sviluppo psicomotorio, cognitivo e del linguaggio e con necessità di un supporto "molto significativo" al comportamento, di una presa in carico "urgente" presso un centro specializzato per il trattamento riabilitativo, di una terapia specifica e del sostegno

scolastico (cfr. lettera di dimissione del 30.10.2023 dal ricovero presso l'Ospedale pediatrico Bambino Gesù di Roma, in atti).

Ebbene, l'impossibilità di fatto di formalizzare la domanda di protezione e di ottenere il relativo titolo di soggiorno temporaneo, non solo espone la ricorrente e sua figlia al rischio del rimpatrio in un Paese, l'██████████ in cui le persone affette da forme di autismo e le loro famiglie sono frequentemente private dei necessari sostegni e incontrano discriminazioni e limitazioni di vita (cfr. ad esempio: Euronews ██████████ Families with autistic children in ██████████ have no support system, 21 ottobre 2021, ██████████

██████████ Oculus News, Serious problem for ██████████ 26% of children are born with autism, 26 febbraio 2022, ██████████

██████████ Exit News, Children with Intellectual Disabilities in ██████████ Receive Little Assistance from Government, 27 maggio 2021, ██████████

██████████), ma altresì priva madre e figlia di tutte le possibilità diagnostiche, terapeutiche e riabilitative cui esse avrebbero accesso ove soggiornassero regolarmente sul territorio italiano. Nelle more della regolarizzazione della propria posizione giuridica – a causa dell'illegittimo ritardo dell'Amministrazione competente, per come argomentato sopra – la ricorrente e sua figlia sono in particolare private della possibilità di iscriversi al servizio sanitario nazionale ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. 286/1998. Tale norma prevede l'infatti l'iscrizione (obbligatoria per le categorie di cui al comma 1 e volontaria per le categorie residuali di cui ai commi 3 e 4) per i soli cittadini non europei regolarmente presenti sul territorio italiano. È pur vero che, quanto ai *“cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno”*, il successivo art. 35 assicura in ogni caso *“le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio”*, compresi *“i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva”*. Tuttavia, la limitazione delle prestazioni sanitarie disponibili a quelle urgenti ed essenziali restringe inevitabilmente la garanzia della salute ad un nucleo indefettibile di salvaguardia dell'integrità psico-fisica della persona, escludendo la più ampia garanzia di cui la figlia minore della ricorrente, affetta da disturbo dello spettro autistico, beneficerebbe in caso di pieno accesso all'organizzazione dell'assistenza sanitaria sul territorio nazionale. È, del resto, evidente il pregiudizio che ne deriva in presenza di una patologia che necessita di sostegno costante (anche scolastico) e controlli periodici, quale quella della figlia della ricorrente. Sino alla formalizzazione della domanda di protezione internazionale, infatti, la minore non avrà accesso al complesso delle prestazioni a tutela e promozione della salute, anche

volte al miglioramento della condizione generale di vita del malato, compreso il sostegno scolastico, con rischio di pregiudizio anche del suo diritto all'istruzione.

In definitiva, se il rischio di rimpatrio e la limitazione delle opportunità di vita riguardano tutti coloro che abbiano intenzione di domandare protezione e non vi riescano a causa dell'incapacità di organizzarsi adeguatamente dell'Amministrazione competente, il pericolo è ancor più grave e imminente nel caso specifico, alla luce della particolare situazione di vulnerabilità cui sono esposte la ricorrente e sua figlia, vista l'irrimediabile lesione che rischia di derivare ai loro diritti fondamentali, a partire dal diritto alla salute. L'attesa della formalizzazione della domanda d'asilo ostacola, in conclusione, il percorso di riabilitazione della ricorrente e il percorso di diagnosi e cura di sua figlia, altresì pregiudicando l'interesse superiore al benessere del minore, mentre la precarietà di vita che ne deriva rischia di aggravare ulteriormente una situazione di già profonda vulnerabilità.

Alla luce di quanto esposto, le condizioni personali della ricorrente e di sua figlia minore, per come allegate e documentate, giustificano l'accoglimento, *inaudita altera parte*, della domanda cautelare avente ad oggetto l'ordine di convocazione urgente da parte della Questura di Roma al fine di formalizzare la sua domanda di protezione, consentendo ad entrambe di regolarizzare la propria presenza sul territorio italiano e così di godere di tutti i diritti fondamentali connessi alla regolarità della posizione giuridica – a cominciare dal diritto alla salute – come da dispositivo, con fissazione di udienza per la conferma, modifica o revoca nel contraddittorio del presente provvedimento reso *inaudita altera parte*.

P.Q.M.

- ordina all'Amministrazione resistente, in persona del legale rappresentante, di **formalizzare entro tre giorni lavorativi dalla pubblicazione del presente provvedimento la domanda di protezione internazionale di [REDACTED], nata in [REDACTED] il [REDACTED] [REDACTED], in proprio e quale esercente la responsabilità genitoriale sulla figlia minore [REDACTED] [REDACTED], nata in [REDACTED] il [REDACTED], con ogni altro conseguente adempimento, tra cui il rilascio del permesso per richiesta asilo;**
- visto l'art. 669 sexies, commi 2 e 3, cpc, **fissa l'udienza CARTOLARE del 27.3.2024** per la conferma, modifica o revoca nel contraddittorio delle parti del presente decreto *inaudita altera parte*, c.p.c., con assegnazione a parte ricorrente di termine sino al 1.3.2024 per la notifica del ricorso e del presente decreto e con termine per la costituzione di parte resistente sino al 25.3.2024;

- visto l'art. 127 ter c.p.c. introdotto con d.lgs. 149/2022, considerato che l'udienza non richiede la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dal pubblico ministero, **ne dispone la sostituzione con il deposito di note scritte**, contenenti istanze e conclusioni delle parti;
- dispone che **le note vengano depositate entro le ore 9.30 del 27.3.2024** precisando che tale termine è perentorio e che il rispetto dell'orario è necessario per consentire l'acquisizione degli atti e il tempestivo svolgimento delle attività di udienza.

Roma, 23 febbraio 2024.

Il Giudice
dott.ssa Damiana Colla