Accesso alla procedura

L'art. 2 d.lgs. 142/2015 prevede che è "*richiedente asilo*" colui il quale, avendo avviato la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, è in attesa di un provvedimento definitivo relativamente a tale procedura, oppure chi abbia anche semplicemente manifestato la propria volontà di richiedere asilo. Tale disposizione, in particolare, recepisce il principio di diritto europeo e internazionale secondo cui **non è necessario, al fine di manifestare la volontà di richiedere asilo**, **esprimere tale volontà attraverso particolari forme**. La *ratio* di tale principio, e dunque anche dell'art. 2 del d.lgs. 142/15, risiede nella necessità di garantire una forte tutela ai richiedenti asilo anche e soprattutto contro il rischio di respingimento o rimpatrio in contrasto con il fondamentale principio di *non refoulement* (artt. 2, 3 e art. 4 prot. IV CEDU). L'art. 26 ribadisce come la domanda debba essere presentata presso la Questura del luogo di dimora e stabilisce altresì che "***la questura, ricevuta la domanda di protezione internazionale, redige il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli predisposti dalla Commissione nazionale*** [il verbale C3]"**. Tale verbale "*è 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 legge non prevede specifici requisiti o limiti, documentali o temporali, al fine di avviare la procedura di riconoscimento della protezione. Anche l'obbligo di comunicare il proprio domicilio può essere assolto dal richiedente tramite una dichiarazione (art. 5 d.lgs. 142/15). Risulta quindi evidente come la manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale costituisca l'unica condizione richiesta per legge ai fini dell'avvio della procedura di riconoscimento della protezione internazionale nonché il suo logico presupposto. **La formalizzazione della domanda di asilo deve essere considerata quale un onere della pubblica amministrazione nei confronti dei richiedenti** asilo, da adempiere entro il termine di 3 giorni dalla ricezione della manifestazione della volontà, predisposto per garantire loro concreta protezione e l'accesso ai diritti scaturenti da tale posizione giuridica. Peraltro, **la legge non riserva alcun margine di discrezionalità** in capo alle amministrazioni rispetto alla ricezione delle richieste di asilo. Le norme richiamate sono molto chiare e utilizzano espressioni perentorie nel descrivere le differenti fasi della procedura ed il ruolo delle questure: "*la domanda è presentata personalmente presso l'ufficio di polizia di frontiera o presso l'ufficio della questura del luogo di dimora*" (art. 6), "*la questura, ricevuta la domanda, redige il verbale [...]*" (art. 26), "*L'ufficio di polizia che riceve la domanda provvede ad informare il richiedente sulle condizioni di accoglienza*" (art. 3 d.lgs. 142/15), e via dicendo.Se tale procedura di riconoscimento della protezione internazionale non viene avviata, i diritti della persona in qualità di richiedente asilo (fra gli altri, protezione dal rischio di respingimento e rimpatrio, accesso alle misure di accoglienza, accesso al sistema sanitario nazionale, possibilità di esercitare attività lavorativa) non possono in alcun modo dirsi tutelati. Tra questi si ricorda nello specifico i diritti del richiedente asilo a non

entrare mai in contatto con le autorità consolari del proprio paese di origine, comprese quindi le operazioni di identificazione.

Esistono poi dei termini che le questure sono tenute a rispettare nel corso della procedura stessa. Alcuni sono relativi alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, come i termini previsti per la verbalizzazione della domanda d'asilo (art. 26 d.lgs. 25/08), altri riguardano più in generale la disciplina dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri sul territorio nazionale. In particolare, l'art. 5 co. 9 d.lgs. 286/98 dispone che "il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito, entro sessanta giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni".

Manifestazione di volontà a mezzo PEC

La manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale può essere fatta in qualsiasi forma e può anche essere trasmessa a mezzo pec da un delegato (associazione o legale o semplice delegato).

Da ultimo ha riconosciuto la validità della manifestazione di volontà a mezzo pec Il Tribunale di Roma con ordinanza cautelare del 29 luglio 2023 Ancor prima, in senso analogo, **Corte di Cassazione, I sezione civile, sentenza del 17 settembre 2020, n. 21920.**

Quanto fino ad ora esposto trova conferma anche nella recente sentenza della **Corte di Giustizia M.A (CGUE, C-72/22 PPU, sentenza del 30.06.2022**) nella quale i giudici, dopo aver richiamato gli artt. 6 e 7 par. 1 della direttiva 2013/32 relativi all'accesso alla procedura di riconoscimento di status e alla presentazione della relativa domanda, evidenziano da un lato come la presentazione della domanda di protezione internazionale non richieda alcuna formalità amministrativa e dall'altro come sugli Stati membri gravi l'obbligo di provvedere affinché chiunque abbia presentato una richiesta di asilo abbia l'effettiva possibilità di inoltrarla quanto prima. Precisamente, a parere della Corte: "si deve sottolineare, da un lato, che la presentazione, la registrazione e l'inoltro di una domanda devono rispettare l'obiettivo della direttiva 2013/32 di garantire un accesso effettivo, ossia un accesso più facile possibile, alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale [v., in tal senso, sentenza del 25 giugno 2020, Ministerio Fiscal (Autorità preposta a ricevere una domanda di protezione internazionale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punto 63]. Dall'altro lato, il diritto di presentare una siffatta domanda condiziona, in primo luogo, il rispetto dei diritti a che tale domanda sia registrata e possa essere inoltrata ed esaminata entro i termini fissati dalla direttiva 2013/32 e, in secondo luogo, in definitiva, l'effettività del diritto di asilo, quale garantito dall'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») [v., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), C-808/18, EU:C:2020:1029, punto 102]. Va da sé quindi che la privazione della possibilità per il cittadino straniero di presentare o inoltrare una domanda di protezione internazionale impedisce, di conseguenza, a detto cittadino, di godere effettivamente del diritto sancito dall'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Il Tribunale civile di Roma in numerosissimi casi ha accertato l'illegittimità della condotta dell'amministrazione convenuta.

Si richiama sul punto il recentissimo **decreto del Tribunale civile di Roma n. 21766/2023** del 31.07.23 (RG 29048/23) con il quale viene chiarito come "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 generalmente conosciute)" impediscono di fatto l'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. Secondo il giudice, inoltre, "tale situazione di lesione dei diritti e della dignità dei richiedenti asilo deve imputarsi all'Amministrazione resistente, la quale dovrebbe organizzarsi per far fronte al numero delle richieste (non certo imprevedibile né emergenziale) e predisporre le misure necessarie per consentire il migliore accesso ai propri sportelli e per registrare la domanda e rilasciare il connesso permesso di soggiorno nei tempi prescritti dalla normativa, evitando di esporre le persone ad immotivate attese degradanti e all'ingiusto protrarsi della loro condizione di irregolarità, quando non a disagi peggiori a seconda della condizione individuale di ciascun richiedente." (Nello stesso senso **Ordinanza del Tribunale civile di Roma del 31.03.23 - Rg n 7365/2023**).

Similmente, con ordinanza del 7.09.2022 (RG 45379/2022) il Tribunale civile di Roma ha precisato come gravi sulla PA 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 per il riconoscimento della protezione internazionale.

Precisamente, secondo il giudice: "la circostanza che nella città metropolitana di Roma venga consentita la formalizzazione di 20-25 domande al giorno presso un unico ufficio (v. PEC di risposta della Questura) senza alcun sistema di prenotazione, 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." (ex multis: **Trib Roma del 2.11.2022; Trib. Roma, ord. del 12.03.2021, n. RG. 11707/2021; Trib. Trento, ord. del 07.05.2019, n. RG. 988/2019; Trib. Roma, ord. Del 18.09.2018, RG n. 50192/2018; Trib. Palermo, ord. del 13.09.2018, R.G. 9994/2018; Trib. Trieste, ord. del 22.06.2018, R.G. n. 1929/2018; Trib. Palermo, ord. del 18.06.2018, R.G. n. 4748/2018; Trib. Trieste, ord. del 3.10.2018, R.G. 2612/2018**).

Con altra decisione del 30.01.2020 questo Tribunale ha anche precisato che "Tale situazione di fatto è da ritenere imputabile all'amministrazione convenuta, tenuta ad approntare misure per consentire un approdo meno disagevole ai propri sportelli ed a scongiurare l'evenienza che i più deboli tra gli aspiranti vengano sopraffatti e scavalcati dagli altri. L'omissione di tali

minime cautele – anche solo tramite la predisposizione di un sistema di prenotazione che elimini la formazione di lunghe code anche in orario notturno – 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" (**decisione del 30.01.2020, proc. RG n. 5108/2020, Trib. di Roma**).

Ancora, la **sentenza del tribunale civile di Roma del 06.06.2023** resa nel procedimento 12187/2020 relativo alla richiesta di risarcimento del danno per mancato accesso alla domanda di asilo con la quale il Giudice ha specificato che "Tale situazione deve imputarsi all'Amministrazione resistente, la quale – ormai cessata la situazione di emergenza sanitaria che aveva giustificato il contingentamento degli accessi – dovrebbe organizzarsi per far fronte al numero delle richieste – non certo emergenziale né imprevedibile, ma anzi ben noto e da tempo, come affermato dalla stessa Amministrazione nella comparsa di costituzione – e predisporre le misure necessarie per consentire il migliore accesso ai propri sportelli e per registrare la domanda nei tempi prescritti dalla normativa, evitando di esporre le persone ad immotivate attese degradanti, quando non a disagi peggiori a seconda della condizione individuale di ciascun richiedente. Ciò che la Questura di Roma non ha fatto neppure con la recente adozione di una nuova prassi, consistente nel ricevere le persone in fila solo per concedere loro un appuntamento per la compilazione del modello C3 a distanza di mesi, nel frattempo limitandosi a rilasciare un timbro con la data dell'appuntamento che, se vale ad evitare l'espulsione degli interessati, continua tuttavia ad escluderli da tutti gli altri diritti connessi allo status di richiedente asilo. La necessità di attendere mesi per presentare la domanda di asilo risulta irragionevole e contrasta col diritto internazionale in materia, che richiede tempi stringenti come appena visto, ed è già stata riconosciuta come illegittima da questo Tribunale (con ordinanza del 31 marzo 2023, resa nel procedimento iscritto al n. r.g. 7365/2023). La descritta omissione di misure minime – quali la semplice predisposizione di un sistema telematico di prenotazione per l'accesso agli uffici, con la fissazione di appuntamenti vicini nel tempo – è circostanza idonea a configurare l'elemento soggettivo di dolo o colpa richiesto dall'art. 2043 c.c. ai fini del riconoscimento di una responsabilità da fatto illecito: l'inadempimento degli obblighi di diritto internazionale risulta dipendere infatti dal negligente mancato attivarsi dell'Amministrazione per risolvere inefficienze perfettamente prevedibili e non inevitabili. Ciò continua a tradursi nell'impedimento all'esercizio di un diritto assoluto e può dunque trovare 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. L'obiezione di istituire in questo modo una sorta di doppio binario – tra richiedenti che attendono la formalizzazione secondo il canale ordinario e richiedenti che possono valersi di un provvedimento giurisdizionale per la fissazione di un appuntamento a tal fine – così come quella sollevata da parte convenuta nel presente giudizio, in base alla quale la dichiarazione di illegittimità di un "fisiologico ed ineliminabile ritardo" finirebbe per creare "un pericoloso precedente", producendo un aggravio del "sistema giustizia" e per le "casse dell'erario", non possono impedire di fare giustizia nel singolo caso sottoposto all'esame del Giudice, né possono giustificare l'avallo della negligenza con cui l'Amministrazione continua ad ostacolare un diritto di rilevanza costituzionale. Tali timori

possono piuttosto essere facilmente scongiurati dall'Amministrazione stessa, mediante il diligente svolgimento dei compiti suoi propri e l'adozione di cautele minime."

Registrazione della domanda e accesso all'accoglienza

A seguito della formalizzazione della manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale, la questura che riceve la manifestazione ha precisi obblighi temporali per registrare la domanda e consentire l'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale.

L'art. 1 del D.Lgs. n. 142/2015 (Attuazione della direttiva 2013/33/U.E. recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), al comma 1, dispone che "***Il presente decreto stabilisce le norme relative all'accoglienza dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi richiedenti protezione internazionale nel territorio nazionale****, comprese le frontiere e le relative zone di transito, nonché le acque territoriali, e dei loro familiari inclusi nella domanda di protezione internazionale*"; ed al comma 2 individua esattamente il momento in cui sorge in capo allo straniero il diritto di avvalersi delle garanzie proprie degli istituti dell'accoglienza e della protezione: "***Le misure di accoglienza di cui al presente decreto si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale***".

I requisiti necessari per accedere alle misure di accoglienza sono poi indicati all'art. 14, comma 1, del medesimo decreto, il quale prevede che "*Il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del presente decreto*". Dunque, l'accesso all'accoglienza presuppone lo *status* di richiedente asilo e la mancanza di mezzi di sussistenza sufficienti; in nessun caso può essere subordinato alla sussistenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli indicati (cfr.: art. 4, comma 4, D.Lgs. n. 142/2015).

Il decreto legislativo citato, quindi, sancisce chiaramente che il diritto all'accoglienza sorge sin dal momento della manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale (art. 1, comma 2; e art. 17, comma 1, Direttiva 2013/33/U.E.) e permane "*per la durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione. Salvo quanto previsto dall'articolo 6, comma 7, in caso di ricorso*".

Il 18 gennaio 2023 il Tribunale ordinario di Bologna ha definito illegittima la prassi attuata della Questura di Parma di ritardare/impedire la formalizzazione dell'istanza di protezione internazionale e il conseguente accesso all'accoglienza cui si ha diritto. In particolare, ribadisce e sottolinea "*il diritto alla formalizzazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo, con conseguente rilascio di un permesso provvisorio entro il termine di 20 giorni*" e "*il diritto del ricorrente ad accedere all'accoglienza per richiedenti asilo, entro il termine di 20 giorni, previa l'autorizzazione dell'autorità amministrativa delle strutture CAS disponibili anche a livello nazionale*"