

N. R.G. 9257/2025



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO**

Nona Sezione Civile

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Andrea Natale
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado iscritta al n. r.g. **9257/2025** promossa da:

..... nato a assistito dall'Avv.
Elena Garelli del Foro di Torino e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino

..... assistito dall'Avv. Elena Garelli del Foro di Torino e dall'Avv.
Carla Lucia Landri del Foro di Torino

..... assistito dall'Avv. Elena Garelli del Foro di Torino e
dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino

..... , assistito dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di
Torino

..... assistito dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino
..... assistito dall'Avv. Maurizio Veglio del Foro di Torino e dall'Avv.
Carla Lucia Landri del Foro di Torino

..... , assistito dall'Avv. Maurizio Veglio del Foro di Torino e dall'Avv. Carla
Lucia Landri del Foro di Torino

..... assistito dall'Avv. Maurizio Veglio del Foro di Torino
..... assistito dall'Avv. Silvia Franceschini del Foro di Torino
e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino

..... , assistito dall'Avv. Silvia Franceschini del
Foro di Torino e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino

assistito dall'Avv. Silvia Franceschini del Foro di Torino e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino

, assistito dall'Avv. Irene Pagnotta del Foro di Torino e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino

assistito dall'Avv. Alessandra D'Angelo del Foro di Torino, e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino

assistito dall'Avv. Giovanni Papotti del Foro di Torino e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino,

assistito dall'Avv. Giovanni Papotti del Foro di Torino e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino,

assistito dall'Avv. Giovanna Caldarella del Foro di Torino e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino,

, assistito dall'Avv. Enrica Origlia del Foro di Torino e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino

, assistito dall'Avv. Alberto Pasquero del Foro di Torino e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino

ASGI Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, assistita dall'Avv. Guido Ernesto Maria Savio del Foro di Torino e dall'Avv. Carla Lucia Landri del Foro di Torino

RICORRENTI

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro *pro tempore* rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino presso la quale è ivi domiciliato in via Arsenale n. 21.

Questura di Torino, in persona del Questore *pro tempore* rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino presso la quale è ivi domiciliato in via Arsenale n. 21.

PARTI

RESISTENTI

Oggetto: accertamento del diritto a presentare domanda di protezione internazionale – accertamento comportamenti discriminatori.

Conclusioni parti ricorrenti:

«in via di urgenza – anche inaudita altera parte - accertare l'illegittimità del rifiuto della Questura di Torino, Ufficio Immigrazione, in violazione degli artt. 3, 6 e 26 d.lgs. 25/2008, di consentire l'esercizio di detto diritto;

- accertare l'obbligo da parte della Questura di Torino di ricevere la domanda di protezione internazionale dei sig.ri e delle sig.re (n.d.r.: seguono le generalità delle parti ricorrenti) e per l'effetto condannare la Pubblica amministrazione all'accesso e registrazione della domanda di asilo con contestuale rilascio del verbale delle dichiarazioni degli stranieri che intendono presentare la domanda di riconoscimento della protezione internazionale e l'attestato nominativo;

in via principale

- accertare il diritto dei sig.ri e sig.re (n.d.r.: seguono le generalità delle parti ricorrenti), a presentare domanda di protezione internazionale presso la Questura di Torino;

- accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Questura di Torino, consistente nell'impedire ai ricorrenti e ad altri cittadini stranieri di accedere alla richiesta di protezione internazionale;

e conseguentemente

- accertare l'obbligo da parte della Questura di Torino di ricevere e registrare le domande di protezione internazionale dei cittadini stranieri che ne facciano richiesta;

- ordinare al Ministero dell'interno – Questura di Torino di registrare le domande di protezione internazionale, rilasciando un cedolino recante le generalità, la foto e l'indicazione di un appuntamento per la formalizzazione della stessa, di modo da recepire la manifestazione di volontà dei cittadini stranieri;

- condannare l'amministrazione convenuta a pagare ai ricorrenti, ai sensi dell'art. 614 bis c.p.c., euro 100 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento del predetto obbligo di reinserimento a decorrere dal secondo giorno successivo alla notifica dell'emanando decreto inaudita altera parte di cui si dirà o, in subordine, dell'emananda ordinanza;

*- **in ogni caso** ordinare, ai sensi dell'art. 28 Dlgs. 150/11, un piano di rimozione finalizzato a evitare il reiterarsi della discriminazione nelle forme e modi che il giudice riterrà di determinare anche da attuarsi con interventi gradualmente nel tempo e comunque ordinando la pubblicazione dell'emanando provvedimento sul sito istituzionale dell'amministrazione e/o su un giornale a tiratura nazionale.*

Con vittoria di spese, (...)».

Conclusioni parti resistenti:

«Previa valutazione della giurisdizione, respingersi entrambe le domande di ricorso perché infondate. Vinte le spese».

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato in data 5.5.2025, i ricorrenti hanno evocato in giudizio le Amministrazioni resistenti per vedere accolte le conclusioni riportate in epigrafe. Nel ricorso introduttivo è stata anche avanzata una domanda cautelare, con richiesta di provvedere *inaudita altera parte*.

Il giudice – ritenendo non sussistere i presupposti per provvedere *inaudita altera parte* – ha fissato udienza per discutere della domanda cautelare.

Si è costituita in giudizio – inizialmente per la sola fase cautelare – la PA resistente, eccependo unicamente vizi procedurali e difetti di rappresentanza da parte dell’Avv. Carla Landri, unico difensore ad avere sottoscritto digitalmente e depositato il ricorso. Le parti ricorrenti – pur contestando la fondatezza dell’eccezione – hanno chiesto un rinvio per regolarizzare eventuali irregolarità.

Nelle more della celebrazione della successiva udienza, tutti i difensori hanno ridepositato il ricorso introduttivo sottoscrivendolo digitalmente. Inoltre, tutti i ricorrenti – con l’eccezione di – hanno nominato come proprio co-difensore, in aggiunta a quello già nominato, l’Avv. Carla Landri.

Con riferimento alla domanda cautelare, giova ancora evidenziare che, all’udienza del 10 giugno 2025 (cui hanno fatto seguito le ulteriori udienze del 17 e del 25 giugno 2025), il giudice ha raccolto le dichiarazioni dei ricorrenti, ai sensi dell’art. 669 *sexies* c.p.c..

Il Tribunale – con provvedimento reso in data 28.6.2025 - ha accolto la domanda cautelare dichiarando la Questura di Torino tenuta *«a ricevere e formalizzare la domanda di protezione internazionale nel termine di giorni 13 dalla comunicazione del presente provvedimento»*.

Nel prosieguo, per quanto consta, la PA resistente ha doverosamente ottemperato al provvedimento cautelare.

Fissata udienza per il merito il 15 luglio 2025, la PA resistente si è costituita in giudizio con comparsa depositata in data 5 luglio 2025, formalizzando le conclusioni riportate in epigrafe.

All'udienza del 15 luglio 2025, la Difesa erariale ha accettato la rinuncia alla domanda formalizzata dalla Difesa del ricorrente. Alla stessa udienza, alla quale non è comparso alcun funzionario della PA resistente, le parti non hanno richiesto l'ammissione di mezzi di prova costituenda. Il giudice – ritenendo la causa matura per la decisione – ha pertanto invitato le parti a rassegnare le conclusioni.

All'esito della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

In via preliminare

1. Giova esaminare preliminarmente un tema. Costituisce dato non contestato il fatto che il ricorso introduttivo sia stato sottoscritto digitalmente e depositato dalla sola Avv. Carla Landri (e non dagli altri difensori nominati dai ricorrenti). Costituisce altresì dato non contestato che detto ricorso sia stato notificato alle amministrazioni resistenti dalla stessa Avv. Carla Landri.
2. Sulla scorta di tale dato di fatto, l'Avvocatura dello Stato - nel costituirsi per la sola fase cautelare – aveva chiesto di ritenere inesistente il ricorso (per tutti i ricorrenti non difesi dall'Avv. Carla Landri); ciò sul presupposto che il ricorso era stato presentato dalla sola Avv. Carla Landri, che, però (al momento del deposito), non era il difensore di tutti i ricorrenti.
3. L'eccezione di parte resistente ha perso attualità, in ragione del fatto che tutti i ricorrenti (eccezion fatta per . . . che, però, ha poi rinunciato al ricorso) hanno nominato proprio co-difensore (unitamente a quello già precedentemente designato) l'Avv. Carla Lucia Landri, rilasciandole procura speciale, ai sensi dell'art. 182, co. 2, c.p.c. (disposizione che consente di regolarizzare eventuali difetti di procura alle liti anche quando questa risulti “*mancante*”).
4. Sicché – nel richiamare le ulteriori considerazioni con cui era stata disattesa la questione nell'ordinanza cautelare depositata in data 28.6.2025 – si deve escludere che vi siano difetti di rappresentanza da parte del difensore che ha depositato il ricorso introduttivo.

Sulla domanda di accertamento del diritto a presentare domanda di protezione internazionale.

5. Viene preliminarmente in rilievo la domanda di accertamento del diritto dei ricorrenti a formalizzare la domanda di protezione internazionale presso la Questura di Torino. Domanda di accertamento cui ha fatto seguito – nel ricorso introduttivo e nella fase cautelare – la domanda di accertamento del correlativo dovere della Questura di Torino di ricevere dette domande.

6. Va evidenziato che l'Amministrazione resistente non ha contestato la sussistenza del diritto dei ricorrenti a formalizzare la domanda di protezione internazionale. Né ha contestato che i ricorrenti indicati in epigrafe – alla data di proposizione del ricorso – non avessero ancora avuto modo di formalizzarla.

7. L'unico punto di contestazione – da parte della PA resistente – cade su un aspetto: la domanda sarebbe infondata, «*in quanto non è stato dimostrato il luogo di dimora dei ricorrenti ai sensi dell'art. 26, comma 1, d.lgs. 25/08*».

8. In punto di fatto, risulta dimostrato che ciascuno dei ricorrenti, nel corso del tempo, abbia tentato (senza successo) di formalizzare una domanda di protezione internazionale: ciò sia con ripetuti tentativi di accesso presso i locali degli uffici di pubblica sicurezza (facendo la coda davanti ad essi, spesso mettendosi in fila spesso prima dell'alba), ma anche con tentativi di ottenere la calendarizzazione di un appuntamento per il tramite di richieste indirizzate via PEC alla Questura di Torino da parte dei rispettivi difensori, muniti di procura speciale. Dette circostanze sono dimostrate da elementi di prova documentale (le PEC sopra citate; le risposte della PA; le fotografie che ritraggono i ricorrenti, in coda davanti alla Questura insieme a decine e decine di persone, ai più svariati orari, in diverse stagioni e con diverse condizioni meteo) e risultano corroborate dalle dichiarazioni rese dai ricorrenti all'udienza del 10.6.2025 [per la ricostruzione di fatto e per l'esame analitico delle posizioni dei singoli ricorrenti si rimanda all'ordinanza cautelare depositata in data 28.6.2025, qui richiamata *ex art. 118 disp. att. c.p.c.*].

9. Con riferimento all'unico profilo di censura opposto dalla PA resistente (quello relativo alla ritenuta insussistenza del diritto a formalizzare la domanda presso la Questura di Torino, non essendo provato il "luogo di dimora" dei ricorrenti), si osserva quanto segue.

10. Anzitutto, si rileva una contraddizione logica nell'impostazione difensiva della PA resistente. Quest'ultima, costituendosi in giudizio, non ha formulato un'eccezione di incompetenza per territorio di questa A.G. (che viene individuata sulla base del *domicilio* del ricorrente, *ex art. 28, co. 2, d.lgs. n. 150/2011*), ma ha invece rilevato come i ricorrenti non abbiano dato prova della

loro dimora in Torino, così contestando che vi sia prova del fatto che, ex art. 26 comma 1, d.lgs. 25/08, imporrebbe di individuare nella Questura di Torino l'Amministrazione territorialmente competente a ricevere la loro domanda.

11. Effettivamente, l'art. 26, co. 1, d.lgs. n. 25/2008 recita: «*la domanda di asilo è presentata all'ufficio di polizia di frontiera ovvero alla questura competente per il luogo di dimora. (...)».*

12. Tuttavia, il Tribunale ritiene non condivisibile un'interpretazione di tale indicazione normativa, tale da confondere il concetto di «*dimora*» (che può essere anche *temporanea* o *transitoria*, come è fisiologico per chi – come sovente capita nella platea dei richiedenti protezione internazionale – non ha ancora consolidato legami con una certa parte del territorio del Paese di destinazione), con i – diversi – concetti di «*dimora abituale*», «*domicilio*», «*residenza*».

13. E non è dunque privo di significato – sul piano interpretativo – che il decreto legislativo in questione faccia riferimento al concetto di «*dimora*» senza introdurre aggettivazioni di sorta (a differenza di quanto avviene in altri settori dell'ordinamento, ove si richiede una «*dimora abituale*»; cfr. ad es., artt. 3, 4, 5, 7, 19, 20, DPR n. 223 del 30 maggio 1989, *Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente*; art. 43, co. 2, c.c.).

14. D'altra parte, ove si addossasse al ricorrente un onere probatorio di dimostrare di essere effettivamente e stabilmente dimorante nel territorio di competenza della Questura, si finirebbe con l'introdurre un possibile ostacolo all'accesso alla protezione internazionale per le persone senza fissa dimora o, comunque, nell'introdurre un aggravio procedurale non funzionale all'obiettivo perseguito dalla direttiva 2013/32/UE.

15. A tale ultimo riguardo, ci si limita ad evidenziare che la Corte di Giustizia UE ha evidenziato che le Autorità degli Stati membri debbono dettare modalità procedurali per l'accesso dei richiedenti alla procedura di formalizzazione della protezione internazionale con modalità che «*non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione* (principio di effettività) (v., in tal senso, sentenza dell'8 maggio 2014, C-604/12, EU:C:2014:302, punto 41 e giurisprudenza ivi citata)» [così CGUE, III sezione, 20 ottobre 2016, C-429/15, § 29, Evelyn Danqua c. Irlanda].

16. Ove si chiedesse ad una persona non ancora radicata in Italia di dimostrare la propria «*dimora*» – soprattutto ove si pretendesse che egli dimostri la «*stabilità*» di tale dimora – si

introdurrebbe un aggravio procedurale non coerente con gli obiettivi perseguiti dalla disciplina UE [cfr. *in primis* quelli delineati dall'art. 6 della direttiva 2013/32/UE].

17. D'altra parte, la migliore conferma del fatto che il riferimento alla «*dimora*» contenuto nell'art. 26, co. 1, d.lgs. n. 25/2008 debba essere inteso come riferimento ad una «*dimora*» anche temporanea o transitoria, lo si ricava dalle stesse indicazioni che la Pubblica Amministrazione ha offerto alla platea di utenti che aspirano a chiedere protezione internazionale. Nella “*Guida pratica per richiedenti protezione internazionale in Italia,*” facilmente reperibile sul sito internet istituzionale del Ministero dell'Interno e redatta dalla Commissione nazionale per il diritto all'asilo, ai sensi dell'art. 10, c. 2, del d.lgs. 25/2008, si legge: «*puoi manifestare la tua volontà di richiedere protezione internazionale al momento dell'arrivo in Italia presso la Polizia di Frontiera o, se già ti trovi in Italia, presso la Questura - Ufficio Immigrazione di Polizia- più vicina*».

18. In punto di fatto, si osserva che ciascuno dei ricorrenti ha dimostrato – qualcuno documentando la presenza di congiunti a Torino, qualcuno *per facta concludentia* (ossia mettendosi in coda per più e più giorni davanti alla Questura di Torino per potere formalizzare la domanda) – di avere la propria dimora (che la legge non vuole necessariamente “abituale”) a Torino.

19. Pertanto, l'argomento della PA resistente circa l'insussistenza di un dovere della PA (intesa come Questura di Torino) a ricevere la domanda dei ricorrenti perché non avrebbero dimostrato di avere la loro dimora a Torino non è fondato.

20. In conclusione: la tematica dell'accertamento del diritto dei ricorrenti a formalizzare la domanda di protezione internazionale e la avvenuta lesione di tale diritto (posto che nessuno dei ricorrenti ha avuto modo di formalizzare la domanda entro il termine previsto dall'art. 26, co. 2-*bis*, d.lgs. n. 25/2008) può dunque dirsi non contestata da parte della PA e, anzi, risulta dimostrata dagli elementi di prova documentale prodotti in giudizio.

21. Giova, per inciso, evidenziare che, in esecuzione dell'ordinanza cautelare emessa dal Tribunale, l'Amministrazione abbia poi ricevuto la domanda di protezione di alcuni ricorrenti e fissato l'appuntamento per la sua formalizzazione ad altri. Quindi, ad oggi, nei confronti dei ricorrenti si deve prendere atto della cessata la materia del contendere con riferimento alle domande da questi formulate volte all'ottenimento di una condanna dell'Amministrazione a

ricevere e registrare le loro domande di protezione internazionale. Cessazione della materia del contendere che vede, comunque, virtualmente soccombente la PA resistente [aspetto che qui si evidenzia per quanto rileverà in punto regolazione delle spese].

Sulla domanda di accertamento della sussistenza di un comportamento discriminatorio: l'eccezione difetto di giurisdizione.

22. I ricorrenti – tanto le persone fisiche, come richiedenti protezione internazionale, quanto la ricorrente ASGI –, chiedono sia accertata la sussistenza di un comportamento della PA discriminatorio in ragione della nazionalità, con conseguente domanda giudiziale di ordinare alla PA l'adozione dei rimedi organizzativi necessari ad impedire detta discriminazione.

23. Non è in discussione da parte della PA resistente la legittimazione attiva dei ricorrenti. Essa è di intuitiva evidenza con riferimento ai ricorrenti/persona fisica, aspiranti a chiedere protezione internazionale. Essa è da ritenere parimenti sussistente con riferimento ad ASGI, ai sensi dell'art. 5, co. 3, d.lgs.n.215/2003, posto che, nel caso in esame, l'oggetto della domanda è l'accertamento di una *discriminazione collettiva* in cui non risultano «*individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione*».

23.1. Del resto, ASGI: (i) è iscritta negli elenchi richiamati dal citato articolo 5 [v. prod. 36, v. DM 13.3.2012, approvazione dell'elenco delle associazioni e degli enti legittimati ad agire in giudizio in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione basata su motivi razziali o etnici], (ii) ha nei suoi scopi statuari la «*promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, in particolare delle persone bisognose di protezione e delle persone migranti nonché contrasto ad ogni forma di discriminazione per ragioni di nazionalità (...)*» [v. art. 2, n. 6, Statuto ASGI, prod. n. 37] e (iii) ha già agito in sede giudiziaria nel contesto di azioni antidiscriminatorie di carattere collettivo a favore dei diritti delle persone migranti, con riconoscimento della legittimazione ad agire [per tutte, cfr. Cass. Sez. 1, Sentenza n. 18353 del 2025, Sez. L, Sentenza n. 12971 del 2025, Sez. 3, Sentenza n. 24686 del 2023 (in particolare, *considerato in diritto n. 15*), Sez. L, Sentenza n. 28745 del 2019].

24. In via preliminare, parte resistente ha eccepito il difetto assoluto di giurisdizione circa l'organizzazione degli Uffici «*con la conseguenza che non è possibile imporre all'Amministrazione un determinato modello organizzativo*».

25. L'argomento difensivo dell'Amministrazione è infondato. Al riguardo è sufficiente richiamare alcune chiare disposizioni di legge.

25.1. L'art. 44, co. 1, d. lgs. n. 286 del 1998 dispone che *«quando il comportamento (...) della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione»*. Il successivo comma 2 dispone che tali controversie siano regolate secondo le previsioni dell'art. 28 d.lgs. n. 150/2011.

25.2. Con l'art. 28 del d.lgs. 150/2011 il legislatore ha dettato una disciplina comune per le controversie in materia di discriminazione e – per quanto qui di interesse – la disposizione contenuta nel 5° comma stabilisce: *«con la sentenza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente»*.

25.3. Ne discende che è la legge stessa ad attribuire la cognizione di tali controversie al giudice ordinario e a prevedere che l'autorità giudiziaria possa ordinare alla PA eventualmente soccombente di adottare un piano di rimozione delle discriminazioni accertate.

25.4. Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 109 del 1993, le *“azioni positive”* sono il *«più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate – fondamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) – al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico»*.

25.5. Con specifico riferimento ai “poteri” del giudice ordinario – in caso si controverta di discriminazioni ascrivibili ad atti o comportamenti della PA – la Corte costituzionale ha

evidenziato che «l'azione civile contro la discriminazione, prevista dal d.lgs. n. 286 del 1998 (art. 44, comma 1) e regolata dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, affida al giudice ordinario strumenti processuali speciali per assicurare la parità di trattamento e sanzionare discriminazioni ingiustificate e intollerabili alla luce del principio di eguaglianza, ed è esercitabile per ottenere l'ordine di cessazione non solo di comportamenti o condotte, ma anche (la rimozione) di atti discriminatori pregiudizievoli; ordine che può essere accompagnato, anche nei confronti della PA – pur senza tratteggiare l'attribuzione, ai sensi dell'art. 113, terzo comma, Cost., di un eccezionale potere di annullamento degli atti amministrativi e senza che ciò impedisca al giudice amministrativo, ove venga a conoscere dei medesimi atti, di procedere all'annullamento degli stessi, con l'efficacia erga omnes che gli è propria –, da ogni altro provvedimento che il giudice, a sua discrezione, reputi idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione. Tale giudizio finisce per configurare, a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto” in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa, che ne giustifica un contenuto e un'estensione delle tutele conseguibili atipici e variabili in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere» [così la massima ufficiale di Corte costituzionale, sentenza n. 15 del 2024; si veda in particolare, il *considerato in diritto* n. 6].

26. Ne discende l'infondatezza dell'eccepite difetto assoluto di giurisdizione del Tribunale.

Sulla domanda di accertamento della sussistenza di un comportamento discriminatorio: la prospettazione dei ricorrenti.

27. I ricorrenti sono cittadini e cittadine stranieri/e che aspirano a presentare una domanda diretta ad ottenere lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria, secondo le procedure previste dal d.lgs. 25/2008; i predetti aspirano a divenire “*richiedenti*”, secondo la definizione che ne offre l'art. 2, co. 1, lett. c) d.lgs. n. 25/2008, a mente del quale è richiedente «*il cittadino straniero che ha presentato la domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva*».

28. I ricorrenti ricordano come, al richiedente protezione internazionale, la legge riconosca una serie di diritti: quello di soggiornare legalmente nel territorio italiano fino alla decisione della

Commissione territoriale (art. 7); quello di ottenere un permesso di soggiorno temporaneo; quello di ottenere accoglienza in un centro per richiedenti asilo per le persone prive di mezzi di sussistenza; quello di richiedere l'iscrizione nel registro anagrafico delle persone residenti in Italia. Diritti che a loro volta costituiscono il presupposto per l'esercizio di altri fondamentali diritti, quali quello al lavoro (trascorsi due mesi dalla presentazione della domanda), alla salute (assistenza sanitaria gratuita con diritto alla cura anche se non urgente, né essenziale), all'istruzione, all'assistenza sociale.

29. Passando all'esame del merito, le parti ricorrenti dopo aver richiamato la normativa che disciplina la procedura per la formalizzazione delle domande di protezione internazionale (e, in particolare, quanto prevedono il decreto legislativo n. 142 del 2015 e il decreto legislativo n. 25 del 2008, in particolare all'art. 26), deducono l'illegittimità della prassi adottata da anni dalla Questura di Torino e consistente in una serie di istruzioni che di seguito si riepilogano:

- a) *«l'interessato dovrà presentarsi personalmente presso lo Sportello di Via Tommaso Dorè nr.3 alle ore 07.00 dal lunedì al giovedì con a seguito di dichiarazione di domicilio in Torino e provincia ai sensi dell'art.5 D.L.vo 142/15»*; cfr. sito internet Questura Torino;
- b) qualora sia il difensore, munito di procura speciale, a trasmettere per iscritto a mezzo PEC la manifestazione di volontà sottoscritta personalmente dal richiedente asilo, la Questura invia una risposta standard del seguente tenore: *«Per presentare la richiesta di Protezione Internazionale e reiterata l'interessato dovrà presentarsi personalmente presso la Questura con accesso in via Tommaso Dorè n. 3 dal lunedì al giovedì alle ore 08:30. Munito del passaporto originale, se ne è in possesso. Ogni giorno sarà ricevuta un'aliquota di persone richiedenti Protezione Internazionale, compatibilmente con le esigenze di Ufficio. L'interessato all'atto della registrazione della domanda (stesura del modulo C3), potrà produrre eventuali memorie che saranno inviate alla Commissione Territoriale competente per la ricezione dell'istanza. Al momento della compilazione del Modulo C3 l'interessato dovrà depositare la dichiarazione relativa all'attuale domicilio, come previsto dall'art.5, co.1 D.L.gs. 25/2008»* (risposta inviata a mezzo pec il 27 marzo 2025 all'avv. Maurizio Veglio, doc.1 parte ricorrente).

30. A questo proposito i ricorrenti lamentano come – sebbene la legge non richieda forme particolari per manifestare la volontà di richiedere la protezione – la Questura di Torino, invece, non ritenga sufficiente che la manifestazione di volontà, sottoscritta dal richiedente, venga trasmessa per iscritto a mezzo PEC da un difensore nominato dal cittadino straniero e munito di procura speciale.

31. I ricorrenti deducono, inoltre, che *«a fronte delle circa 70 persone che ogni mattina si recano presso gli Uffici della Questura per formalizzare la loro domanda di protezione internazionale»*, solo circa 10 persone al giorno riescano ad accedere all’Ufficio ed a formalizzare la domanda, come risulta dal prospetto prodotto sub doc. 2 (prospetto delle domande registrate presso la Questura di Torino nei mesi di maggio, giugno e luglio 2024 prodotto, unitamente alla costituzione dell’Avvocatura distrettuale di Torino, nell’ambito di altri giudizi radicati avanti questo Tribunale; detto prospetto conferma – nella sostanza – l’allegazione difensiva).

32. I ricorrenti lamentano inoltre che la Questura di Torino non ha mai reso noti i criteri adottati per la selezione, tra le persone che attendono in coda all’esterno della sede degli uffici immigrazione, di quelle alle quali viene consentito accedere all’interno e formalizzare la domanda.

33. Come si è anticipato, per ciascuno dei ricorrenti è stata prodotta in giudizio documentazione volta a dimostrare i tentativi da ciascuno effettuati, senza esito, per formalizzare la domanda.

34. Con riferimento alla natura discriminatoria del comportamento serbato dalla Questura di Torino, le parti ricorrenti allegano di essere rimaste vittime di una disparità di trattamento in ragione della loro nazionalità:

34.1. rispetto ai cittadini stranieri, ai quali è stato consentito di formalizzare la domanda di protezione: *«il comportamento tenuto dalla Questura costituisce discriminazione, perché impedisce allo straniero di pervenire ad una condizione di parità cui avrebbe diritto; con l’accesso alla richiesta di asilo, il cittadino straniero acquisirebbe il diritto ad accedere ai diritti riconosciuti ai richiedenti asilo e, in quanto tale, avrebbe accesso ai diritti sociali e sanitari previsti per legge e quindi a quella condizione di parità di cui all’art. 2, c. 2, d.lgs. 286/1998 e di cui al d.lgs. 142/2015 con gli altri soggetti della comunità»*. Escludere o ritardare al cittadino straniero la possibilità di formalizzare una domanda di protezione internazionale – affermano le parti ricorrenti – significa negare

all'interessato la possibilità di avere accesso ad una pluralità di diritti che, invece, sono riconosciuti ai cittadini stranieri richiedenti (quelli cioè che hanno già formalizzato la domanda e che sono in attesa della decisione da parte della Commissione territoriale), ovvero ai cittadini stranieri legalmente soggiornanti in Italia;

34.2. rispetto ai cittadini italiani, per i quali *«l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione è sempre immediato e libero o in ogni caso sottoposto ad un meccanismo di prenotazione o accesso regolamentato (...) non esiste nessun altro caso nel panorama pubblico italiano in cui ai cittadini italiani sarebbe precluso addirittura l'accesso alla richiesta di una procedura amministrativa che ha ad oggetto la richiesta di una prestazione o il riconoscimento di un diritto».*

35. A comprova dell'ultima allegazione sintetizzata, le parti ricorrenti ricordano il sistema di prenotazione esistente per i cittadini italiani, anche attraverso canale telematico, ai fini della richiesta della carta d'identità, per la richiesta di iscrizione anagrafica, per la richiesta di prestazioni assistenziali all'INPS o ai Comuni etc.

36. I ricorrenti ricordano come lo stesso Ministero convenuto abbia predisposto un canale telematico per facilitare ai cittadini italiani la presentazione della domanda volta all'ottenimento del passaporto: *«il servizio consente al cittadino di richiedere un appuntamento per il rilascio del passaporto comodamente da casa: è sufficiente avere un semplice accesso ad internet e registrarsi al sito <https://passaportonline.poliziadistato.it>. Per coloro invece che non dispongono di una connessione Internet, è possibile richiedere un appuntamento attraverso i comuni di residenza o presso le stazioni dei Carabinieri, portando con sé un documento di riconoscimento e il codice fiscale. (...)».*

Sulla domanda di accertamento della sussistenza di un comportamento discriminatorio: la prospettazione della PA resistente.

37. Le parti convenute in replica alle deduzioni avversarie in ordine alla natura discriminatoria del comportamento, hanno esposto:

- che l'Ufficio Immigrazione è competente sia riguardo *«le pratiche di soggetti che si presentano in fila per la presentazione dell'istanza»*, sia riguardo la registrazione delle domande proposte dai cittadini stranieri che hanno manifestato la volontà di presentare

domanda di protezione internazionale al momento dell'ingresso in Italia, sia con riferimento ai cittadini stranieri la cui urgenza nel presentare la domanda è stata accertata dal Tribunale;

- che le attività necessarie alla registrazione di una domanda comportano un certo impegno di risorse e tempo (*«è necessario procedere al fotosegnalamento e alla redazione del modello C3 a cui partecipa un interprete»*);
- che il numero di cittadini stranieri che ogni giorno attendono in coda di accedere all'Ufficio per presentare la domanda di protezione internazionale, è superiore rispetto alla capacità di gestione dell'utenza, sebbene negli anni siano state incrementati i giorni di apertura e gli orari di ricezione del pubblico;
- che alcuna distinzione *«basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose»* viene effettuata: la "selezione" all'ingresso avviene sempre per evidenti motivi di tutela di fragilità e, comunque, per garantire il miglior funzionamento dell'Ufficio, nell'interesse dell'utenza;
- che nel riconoscimento di casi di fragilità all'ingresso, sono seguiti gli ordinari criteri (in uso in tutti gli Uffici Pubblici) di precedenza per donne incinte, persone con minori, soggetti con criticità conclamate, oltre ai noti casi di urgenza accertata dal Tribunale;
- che la selezione delle persone fragili - cui dare precedenza all'ingresso - avviene anche con l'ausilio del personale dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) che, come soggetti indipendenti rispetto all'Amministrazione, sono presenti presso l'Ufficio (cfr. all. 1 parte resistente: si tratta di una convenzione stipulata dall'Amministrazione dell'Interno con l'OIM).

38. Le parti convenute hanno, infine, sostenuto la tesi secondo cui nella fattispecie in esame non sarebbe ravvisabile alcuna discriminazione in quanto *«le posizioni dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini italiani sono del tutto differenti da quelle degli stranieri irregolarmente presenti sul Territorio Nazionale o comunque sconosciuti allo Stato. Non dovrebbe essere necessario in questa sede ricordare che il giudizio di comparazione non può che avvenire tra posizioni omogenee e confrontabili. Tali non possono considerarsi quelle, da un lato, di persone che sono già note allo Stato e, dall'altro, di chi, invece, essendo entrato sottraendosi ai controlli di frontiera, deve essere necessariamente identificato e fotosegnalato,*

non potendo quindi accedere ai servizi della PA (come fanno i cittadini italiani) tramite SPID o altri sistemi di riconoscimento da remoto».

Sulla domanda di accertamento della sussistenza di un comportamento discriminatorio: sull'onere probatorio e sui fatti non controversi (perché dimostrati e incontestati).

39. La disciplina che, nella materia antidiscriminatoria, regola la distribuzione dell'onere della prova è contenuta nell'art. 28, co. 4, d.lgs. n. 150/2011. Tale disposizione stabilisce che *«quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione. I dati di carattere statistico possono essere relativi anche alle assunzioni, ai regimi contributivi, all'assegnazione delle mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera e ai licenziamenti dell'azienda interessata».*

40. Nella fattispecie in esame – a fronte delle circostanze fattuali e documentali offerte dai ricorrenti a fondamento della prospettata natura discriminatoria della condotta serbata dall'Amministrazione resistente – quest'ultima, costituendosi in giudizio, non ha chiesto di essere ammessa alla prova testimoniale sulle circostanze allagate, limitandosi a produrre sub doc. 1 la *“circolare attivazione servizio mediazione e ausilio agli Uffici Immigrazione”* che dimostra solamente come, nel 2024, gli uffici immigrazione delle Questure italiane siano stati supportati attraverso il servizio reso da mediatori linguistico – culturali.

41. Pertanto, devono ritenersi dimostrate, in quanto non hanno formato oggetto neppure di specifica contestazione ad opera delle parti convenute, le seguenti circostanze:

41.1. i ricorrenti sono cittadini stranieri extra comunitari, in quanto tali portatori del *“fattore di rischio”* rappresentato dall'origine nazionale, esplicitamente contemplato dalla norma contenuta nell'art. 43 del d.lgs. n. 286/1998;

41.2. i cittadini stranieri che hanno manifestato l'intenzione di formalizzare una domanda di protezione, non sono soltanto persone prive di un documento utile alla loro identificazione, ma anche persone che posseggono un documento di identificazione (es. passaporto o carta d'identità del paese di origine) e che sono ad esempio giunte in Italia attraverso un regolare visto di

ingresso: in questo giudizio diversi ricorrenti – nel chiedere un appuntamento alla Questura per formalizzare la domanda di protezione internazionale – hanno allegato alla missiva trasmessa via PEC la copia del passaporto o del documento di identità; è il caso dei ricorrenti (doc. 4), (doc. 6), (doc. 8), (doc. 10), e (doc. 30), (doc. 31; PAP, addirittura è identificabile con documento di identità rilasciato da Autorità italiane, essendo stato precedentemente titolare di permesso di soggiorno temporaneo per la c.d. *emergenza Ucraina*);

41.3. le regole imposte dall'Amministrazione resistente ai cittadini stranieri che intendono formalizzare una domanda di protezione presso l'Ufficio immigrazione della Questura di Torino, sono quelle compiutamente descritte nell'atto introduttivo del giudizio;

41.4. ciascuno dei ricorrenti ha provato di avere, nel corso del tempo, tentato (senza successo) di formalizzare una domanda di protezione internazionale: ciò sia con ripetuti tentativi di accesso presso i locali degli uffici di pubblica sicurezza (facendo la coda davanti ad essi, spesso mettendosi in fila prima dell'alba, con ogni clima e in ogni stagione), ma anche con tentativi di ottenere la calendarizzazione di un appuntamento per il tramite di richieste indirizzate alla Questura di Torino per il tramite dei rispettivi legali;

41.5. in alcune giornate, gli appartenenti all'ufficio immigrazione della Questura di Torino hanno allontanato, tra gli stranieri che attendevano in coda fuori dallo stabile della sede dell'ufficio, alcuni stranieri in ragione della loro specifica nazionalità, «oggi sud americani basta», il che porta ragionevolmente a ritenere che operi un tetto massimo di richieste per ciascuna nazionalità (circostanza già accertata da questo Tribunale con ordinanza n. 10529/2024 del 11.09.2024 pronunciata all'esito di un analogo giudizio, iscritto al N.R.G. 12994/2024, che vedeva come parte contenuta sempre il Ministero dell'Interno – Questura di Torino; si veda pagina 3 del citato provvedimento; doc. n. 3 parte ricorrente);

41.6. ai cittadini italiani è, per contro, consentita la presentazione di una domanda amministrativa volta, ad esempio, all'ottenimento del passaporto, tramite la prenotazione di un appuntamento con l'ufficio competente effettuabile *online*, analogamente a quanto avviene per la richiesta della carta d'identità e, al di fuori della materie di competenza del Ministero dell'Interno, per le domande rivolte all'INPS al fine di ottenere le prestazioni connesse ad una invalidità civile, ovvero prestazioni assistenziali in genere.

Sulla domanda di accertamento della sussistenza di un comportamento discriminatorio: la valutazione del Tribunale.

42. Alla luce delle considerazioni svolte nel paragrafo che precede, deve dirsi dimostrato che:

42.1. l'accesso dei cittadini italiani ai diritti che presuppongono la presentazione di una domanda amministrativa è agevolato mediante la predisposizione di canali, anche telematici, che non richiedono un'attesa, prolungata, in coda e senza esito certo, al di fuori dell'edificio in cui insistono gli uffici deputati a riceverla;

42.2. l'accesso dei cittadini stranieri che intendono presentare una domanda di protezione internazionale è viceversa soggetto alla prassi che è stata sopra descritta: impossibilità di formulare la manifestazione di volontà per via telematica o attraverso altri canali; necessità di mettersi in coda con altre decine di persone, spesso cominciando la coda ad ore antelucane, anche esposti alle intemperie della stagione invernale; assenza di garanzie circa la possibilità di formalizzare la domanda; in caso di esito negativo del primo tentativo di accesso, assenza di priorità in occasione dei successivi tentativi di accesso ai locali della Questura per formalizzare la domanda di protezione internazionale;

42.3. sono oscuri, siccome non resi noti agli interessati e neppure nel corso del presente giudizio, i criteri sulla cui base gli appartenenti all'Ufficio immigrazione della Questura di Torino operano la scelta per individuare tra le persone appartenenti alla platea di quelle in attesa, quelle alle quali nella singola giornata viene consentito di accedere e formalizzare la domanda; peraltro, uno dei fattori di vulnerabilità segnalato dalla PA resistente (lo stato di gravidanza di una donna) nemmeno risulta sempre percepibile; sicché, davvero non si comprende come i funzionari possano effettuare la selezione ed operare una scelta fondata su ragioni oggettive ed idonee a giustificare la precedenza riconosciuta ad alcuni/e, fondandosi soltanto su un'osservazione necessariamente superficiale siccome basata su un contatto fugace (osservazione neppure agevolata dagli interpreti e mediatori la cui presenza, da nessuno dei ricorrenti, è collocata all'esterno degli uffici).

43. Ciò premesso in punto di fatti accertati, occorre considerare se il trattamento riservato alle persone che aspirano a chiedere protezione internazionale abbia o meno natura discriminatoria.

44. Al riguardo è anzitutto utile sgombrare il campo da un argomento speso dalla PA resistente; argomento suggestivo, quanto fuorviante. Sostiene la PA resistente di non avere coltivato *intenzioni* discriminatorie, ma di avere agito – con le scarse risorse disponibili – per fronteggiare l'enorme numero di persone che intendono chiedere protezione internazionale (agendo nel massimo di trasparenza possibile).

45. L'argomento è fuorviante per una ragione: non rileva la presenza o l'assenza di *intenzioni discriminatorie*. L'art. 43, co. 1, d. lgs. n. 286 del 1998 qualifica come «*discriminazione* ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e *che abbia* lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica».

45.1. Come evidente dal dato testuale, non rileva l'intenzione (non solo), potendo assumere rilievo anche «l'effetto» discriminatorio. La legge pone *scopo* ed *effetto* su un piano di alternatività; ciò conferma che non assumono rilievo le contingenti intenzioni dei pubblici ufficiali. Per aversi discriminazione è dunque sufficiente l'*effetto discriminatorio*.

45.2. L'effetto discriminatorio è descritto dalla disposizione come «*l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica*».

45.3. Nel caso in esame, la prassi in uso presso la Questura di Torino ha effetti che possono essere qualificati come discriminatori.

45.4. Da un lato, tale prassi impone mortificanti condizioni alle persone straniere che – in ogni stagione e con ogni clima – si mettono in coda, nella speranza di rientrare tra i “prescelti” e potere così formalizzare la loro domanda di protezione internazionale; condizioni per accedere all'erogazione di una prestazione pubblica che non vengono imposte ai cittadini italiani che intendono avviare una pratica amministrativa presso un qualsivoglia ufficio gestito dall'Amministrazione resistente. Ai cittadini italiani viene assicurata la possibilità di prenotare l'appuntamento e di avere dunque una ragionevole previsione sui tempi di inizio della trattazione

della loro pratica amministrativa, senza essere costretti a mettersi in coda senza alcuna garanzia di successo dei loro tentativi.

45.5. Dall'altro lato, la prassi più volte descritta concretizza anche un'ulteriore serie di effetti discriminatori: la mancata possibilità di formalizzare la domanda di protezione internazionale costituisce un ostacolo all'accesso a diritti fondamentali per le persone che aspirano a chiedere protezione internazionale. È sufficiente richiamare alcuni tra i diritti cui è precluso l'accesso in assenza di una formalizzazione della domanda di protezione internazionale nei tempi previsti dalla legge:

- l'accesso al *diritto di asilo* [art. 10 Cost.];

- il *diritto a soggiornare regolarmente in Italia* fino alla definizione della procedura avviata a seguito della presentazione della domanda [cfr. art. 4 c. 1, d.lgs. 142/2015 con riferimento al diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta asilo; in difetto di tale titolo, vi è il rischio – per chi abbia intenzione di chiedere protezione internazionale senza essere riuscito a formalizzare la domanda – di incappare in controlli, accompagnamenti in uffici di pubblica sicurezza per identificazione, essere destinatario di provvedimenti di espulsione e/o anche di trattenimento in CPR]; si segnala, per inciso, che la prassi della Questura di rifiutare anche la sola calendarizzazione di appuntamenti richiesti da persone identificate con passaporto e veicolati per il tramite di PEC inoltrate dai difensori muniti di procura speciale si pone in contrasto con recenti arresti della giurisprudenza di legittimità [si veda, per esempio, Cass. Sez. 1, 10/04/2024, n. 9597, Rv. 670879 - 01: «*In tema di protezione internazionale, sussiste il diritto del cittadino extracomunitario, giunto in condizioni di clandestinità sul territorio nazionale e come tale suscettibile di espulsione, ai sensi dell'art. 13, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 286 del 1998, di presentare istanza di protezione internazionale e di rimanere nello Stato fino alla definizione della relativa procedura; infatti, quantunque l'istanza sia inoltrata a mezzo PEC, cui non segua la presentazione di una formale domanda, l'Amministrazione ha il dovere di riceverla (inoltrandola al Questore per l'assunzione delle determinazioni di sua competenza), astenendosi da alcuna forma di respingimento e da alcuna misura di espulsione che impedisca il corso e la definizione della richiesta dell'interessato innanzi alle Commissioni designate. (Nella specie, la S.C. ha cassato con rinvio la decisione impugnata che aveva ritenuto, nonostante l'inoltro via PEC della domanda di protezione internazionale, che la stessa dovesse essere necessariamente*

formalizzata mediante sottoscrizione della relativa modulistica, davanti ai competenti organi di Polizia)»;

- *il diritto al lavoro* [art. 22 d.lgs. n. 142/2015: «1. *Il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'articolo 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente*»];

- *il diritto alla salute* [quanto alle cure mediche, occorre ricordare che l'art. 34 d. lgs. n. 286/98 disciplina l'assistenza per gli stranieri iscritti al Servizio sanitario nazionale individuando le categorie per cui vige l'obbligo di iscrizione: (a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento; (b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera d-bis, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza; ne discende che l'iscrizione al SSN non è consentita per tutti gli altri casi, ovvero: per chi si trova in posizione di irregolarità; il legislatore ha equiparato alla categoria degli stranieri regolarmente soggiornanti (coloro che sono in possesso di un titolo di soggiorno non scaduto e coloro che ne chiedono il rinnovo, in attesa di riceverlo) anche alcune categorie di stranieri che abbiano solo presentato l'istanza (per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza); nei casi in cui la persona non riesca nemmeno ad ottenere un titolo provvisorio attestante la pendenza di una domanda volta al riconoscimento del diritto alla protezione internazionale, le cure mediche sono dunque garantite solo ed esclusivamente nei più ristretti limiti previsti dall'art. 35, co. 3, d. lgs. n. 286 del 1998 (ossia: le sole prestazioni «urgenti o comunque essenziali», alcune delle quali esplicitamente indicate dalla disposizione)];

- *il diritto all'iscrizione anagrafica* [cfr. art. 5-bis, d.lgs. n. 142/2015, ove si indica anche il diritto al rilascio di una carta di identità; v. anche art. 6 comma 7 del d.lgs. n. 286/98 prevede l'iscrizione anagrafica – a parità di condizioni con i cittadini italiani – per il solo straniero regolarmente soggiornante; non anche per chi non abbia ancora avuto la possibilità di formalizzare la domanda di protezione internazionale];

- il diritto ad aprire un conto corrente bancario [cfr. art. 126-*noniesdecies* Testo unico Bancario, che assicura il diritto «all'apertura di un conto di base» – «senza discriminazioni e a prescindere dal luogo di residenza» – ai soli «consumatori soggiornanti *legalmente* nell'Unione europea».

46. È di tutta evidenza che la mancata possibilità di formalizzare la domanda di protezione internazionale – se non seguendo la prassi accertata in questo giudizio – ha un effetto sul godimento di diritti fondamentali: in modo diretto, per quanto riguarda l'accesso al servizio pubblico erogato dalla Pubblica amministrazione (servizio pubblico di recepimento delle domande di protezione internazionale) e per quanto riguarda l'accesso al diritto di presentare domanda di asilo (aspetto che riguarda lo stesso diritto d'asilo); in modo indiretto, in conseguenza del fatto che la mancata formalizzazione della domanda costituisce ostacolo al godimento di altri diritti fondamentali (quantomeno fino a che i vari tentativi di accesso alla Questura non avranno successo).

Sulla domanda di accertamento della sussistenza di un comportamento discriminatorio: sul carattere discriminatorio.

47. I ricorrenti hanno dato piena dimostrazione: (i) di essere portatori di un fattore di rischio tipizzato dalla normativa antidiscriminatoria (la *nazionalità*), (ii) del trattamento meno favorevole che l'Amministrazione pubblica ha assunto nei loro confronti e (iii) di quello invece più favorevole assunto dall'Amministrazione pubblica nei confronti di persone non portatrici del fattore di rischio (per esempio, perché italiani o perché provenienti da Paesi dell'UE), (iv) il nesso causale esistente tra fattore di rischio di cui sono portatori e trattamento meno favorevole subito.

48. La tesi sostenuta dall'Amministrazione convenuta ha sostanzialmente natura confessoria nella parte in cui, nel negare la natura discriminatoria del comportamento che le viene attribuito, adduce come «*le posizioni dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini italiani sono del tutto differenti da quelle degli stranieri irregolarmente presenti sul Territorio Nazionale o comunque sconosciuti allo Stato. Non dovrebbe essere necessario in questa sede ricordare che il giudizio di comparazione non può che avvenire tra posizioni omogenee e confrontabili. Tali non possono considerarsi quelle, da un lato, di persone che sono già note allo Stato e, dall'altro, di chi, invece, essendo entrato sottraendosi ai controlli di frontiera, deve*

essere necessariamente identificato e fotosegnalato, non potendo quindi accedere ai servizi della PA (come fanno i cittadini italiani) tramite SPID o altri sistemi di riconoscimento da remoto».

49. Tale argomento non può essere condiviso. Le norme contenute nell'art. 43, co. 1 e 2, lett. a) e b), del d.lgs. 286/1998 proteggono da ogni comportamento direttamente o indirettamente discriminatorio la persona portatrice del fattore di rischio rappresentato dalla nazionalità e *non pongono come condizione* che il cittadino straniero sia in possesso di un documento di identificazione, ovvero sia regolarmente soggiornante in Italia [lo si ricava proprio confrontando il dettato dell'art. 43, co. 2, lett. a) e b) con le successive lettere c) e d), ove si valorizza, invece, la condizione di straniero regolarmente soggiornante].

50. L'argomento difensivo di Parte resistente – secondo cui il sistema della “*coda, senza garanzia di successo*” è l'unico sistema possibile, perché imposto dalla necessità di identificare gli aspiranti richiedenti protezione internazionale – si scontra poi con due considerazioni.

50.1. Da un lato, si osserva che la Difesa di parte resistente fa suggestivamente riferimento alla necessità di fotosegnalare e sottoporre a rilievo delle impronte papillari i richiedenti (anche in ottemperanza ai doveri che gravano sugli Stati membri ai sensi del Regolamento (UE) n. 603/2013). L'argomento è suggestivo, ma fuorviante, perché l'obbligo di rilevare le impronte digitali (con conseguente inserimento nella banca dati EURODAC) è da riferire a «ogni richiedente protezione internazionale» [cfr. art. 9 Regolamento (UE) n. 603/2013]. In questo giudizio si discute del caso – evidentemente diverso – di chi nemmeno riesce a diventare «richiedente» poiché non riesce a formalizzare la sua domanda, pur avendo manifestato (in modo non equivoco) la volontà di presentarla.

50.2. Dall'altro lato, vi è poi un dato di fatto che smentisce la plausibilità della prospettazione di parte resistente sull'impossibilità di calendarizzare appuntamenti per formalizzare la domanda, in conseguenza della necessità di identificare le persone che intendono chiedere protezione internazionale: in questo giudizio è stato infatti accertato che il “sistema della coda” è stato imposto anche a persone che erano già identificate sulla base di documenti di identità (persino rilasciati da autorità italiane); lo si è già detto, ma giova ripeterlo anche qui: in questo giudizio è dimostrato che alcuni ricorrenti fossero identificati a mezzo passaporto o carta di identità italiana [si tratta dei ricorrenti (doc. 4), (doc. 6), (doc. 8), (doc. 10), (doc. 30), (doc.

31); come detto, addirittura è identificabile con documento di identità rilasciato da Autorità italiane, essendo stato precedentemente titolare di permesso di soggiorno temporaneo per la c.d. *emergenza Ucraina*]). Nonostante ciò, anche a questi ultimi, è stato di fatto imposto il sistema della coda, senza possibilità di calendarizzare un appuntamento per la formalizzazione della domanda.

51. L'elemento da ultimo segnalato costituisce la non equivoca dimostrazione del fatto che l'accesso al servizio pubblico erogato dalla Questura di Torino – nei termini organizzativi già visti – non solo non assicura il risultato preteso dalla legge (la formalizzazione della domanda entro il termine previsto dall'art. 26 d.lgs. n. 25/2008), ma impone anche mortificanti condizioni per gli aspiranti richiedenti asilo che non sono imposte dalle necessità prospettate (la necessità di identificare gli aspiranti richiedenti protezione internazionale). Il “sistema della coda” – per quanto emerso in questo giudizio – non è giustificato (quantomeno non solo) dal fatto che gli aspiranti richiedenti asilo non sono identificati in modo certo. Una simile modalità di erogazione del servizio – senza una minima previsione di un sistema di prenotazione *online* e calendarizzazione di appuntamenti (come previsto per esempio per i cittadini italiani) – trova allora ben più plausibile spiegazione con il fattore di rischio (la *nazionalità*) indicato dalle parti ricorrenti.

52. Per tutto quanto sopra argomentato, deve essere dichiarato non solo che *(i)* le procedure adottate dalla Questura di Torino Ufficio immigrazione sono illegittime (poiché incapaci di assicurare i risultati previsti dalla direttiva 2013/32/UE e dall'art. 26 d.lgs. n. 25/2008), in quanto ostacolano, ritardano e rendono eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione e dalla legge italiana di recepimento ai cittadini stranieri che intendono manifestare la volontà di presentare una domanda di protezione, ma anche che *(ii)* dette prassi costituiscono una discriminazione, ai sensi dell'art. 43 d.lgs. n. 286/1998, per motivi nazionali, consumata in contrasto con le norme che impongono la parità di trattamento tra i cittadini italiani e i cittadini stranieri, nonché tra i cittadini stranieri di diversa nazionalità.

Sulla domanda di ordinare l'adozione di rimedi utili alla prevenzione del comportamento discriminatorio.

53. Le parti ricorrenti non chiedono il risarcimento del danno, bensì solo la pubblicazione della sentenza e l'imposizione alla PA di adottare rimedi utili a prevenire il ripetersi del comportamento discriminatorio accertato.

54. Trattandosi nella fattispecie anche di una discriminazione diretta collettiva – non esaurendosi nei ricorrenti la platea dei soggetti discriminati – è doveroso, poiché oggetto di specifica domanda, valutare la praticabilità di modelli organizzativi alternativi, al fine di rimuovere gli effetti della riscontrata discriminazione ed impedire che in futuro possano ripetersi analoghi comportamenti ai danni di altri cittadini stranieri.

55. Si è detto che si tratta di possibilità esplicitamente presa in considerazione dalla legge (art. 28, d.lgs. n. 150/2011) e che non si pongono i problemi di difetto assoluto di giurisdizione sollevati dalla Difesa della PA resistente.

56. Ciò posto, si deve ulteriormente osservare che la PA resistente – nel merito delle carenze organizzative accertate, come sul tema dei rimedi per ovviarvi – non ha esplicitato difese, né ha ventilato alcuna specifica possibilità di cambiamento; né è comparso in giudizio alcun funzionario della PA (che avrebbe potuto spiegare quali difficoltà organizzative si presentino e gli accorgimenti adottabili dalla PA per ovviarvi).

57. Si tratta di una scelta processuale legittima, ma che certo non solleva il Tribunale dal dovere di pronunciarsi sulla domanda dei ricorrenti e che, dunque, impone al giudice di intervenire autoritativamente.

57.1. Ciò anche in ragione del fatto che – all'udienza del 15 luglio 2025 – i difensori dei ricorrenti e la Difesa erariale hanno dato atto dell'esito infruttuoso degli incontri che, nelle more del giudizio, si sono tenuti tra funzionari della PA resistente e alcuni difensori dei ricorrenti (testi a verificare la praticabilità di rimedi organizzativi volti a prevenire le disfunzioni sopra descritte).

57.2. Sicché, avendo già la PA esplicitato di non avere immaginato rimedi organizzativi, è compito del Tribunale non solo quello di accertare l'avvenuta discriminazione, ma anche quello di *«ordinare l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, volto a impedire in futuro il ripetersi e il rinnovarsi di quelle stesse discriminazioni non solo nei confronti dei soggetti che hanno agito in giudizio, ma anche di qualsiasi altro soggetto che potrebbe potenzialmente esserne vittima»* [Corte costituzionale, sentenza n. 15 del 2024, *considerato in diritto* n. 6].

58. Nel corso dell'udienza di discussione, le Difese dei ricorrenti hanno segnalato la possibilità di adottare modelli organizzativi già in uso presso altre questure della Repubblica italiana. In particolare, le Difese dei ricorrenti hanno segnalato – come possibile modello organizzativo utile a prevenire la prassi discriminatoria accertata – quello in uso presso l'Ufficio immigrazione della Questura di Milano.

59. È di tutta evidenza che l'adozione di un diverso modello organizzativo è necessaria.

59.1. Un sistema di calendarizzazione degli appuntamenti, da un lato, evita di sottoporre la platea delle persone che aspirano a richiedere protezione internazionale al “sistema della coda” (quali che siano le condizioni meteo o la stagione), che risulta lesivo della dignità delle persone costrette quotidianamente a mettersi in coda, senza alcuna garanzia di buon esito della stessa e al cospetto dell'eventualità non remota di dovere ripetere la stessa esperienza più e più volte.

59.2. Dall'altro lato, il sistema di calendarizzazione degli appuntamenti può assicurare un più efficiente ed efficace uso delle risorse; per essere espliciti: se si è in grado di sapere – per esempio – che vi sono dieci richiedenti francofoni e dieci anglofoni, si potrà programmare l'appuntamento per loro in un'unica giornata, contattando preventivamente gli interpreti necessari.

60. Il modello organizzativo adottato dalla Questura di Milano (ossia, da altra articolazione territoriale dello stesso Ministero dell'Interno qui resistente) rappresenta un modello organizzativo che – quantomeno in linea astratta (ed evidentemente solo prognostica) – appare sufficientemente idoneo a prevenire la reiterazione della riscontrata discriminazione.

60.1. In sintesi, il modello organizzativo adottato dalla Questura di Milano - Ufficio immigrazione, si fonda su un sistema di calendarizzazione degli appuntamenti gestito su piattaforma informatica e intermediato da enti del terzo settore convenzionati con la Questura di Milano, presso i quali possono rivolgersi le persone che aspirano a chiedere protezione internazionale. Il sistema di prenotazione degli appuntamenti distingue anche la situazione dei richiedenti protezione internazionale che hanno documenti di identità e quelli che ne sono privi.

60.2. Si tratta di un sistema organizzativo che appare sufficientemente idoneo a porre su di un piano di uguaglianza sostanziale i cittadini stranieri ed i cittadini italiani che si rivolgono ad una pubblica amministrazione per attivare un procedimento che possa consentire loro il godimento di diritti fondamentali.

60.3. Per maggior grado di dettaglio si rimanda alla descrizione del modello, ricostruita nella pagina web all'uopo dedicata dalla Questura di Milano (modello reperibile al seguente indirizzo istituzionale <https://questure.poliziadistato.it/it/Milano/articolo/118861e074c2109b8284928699>).

61. In conclusione: deve essere ordinato all'Amministrazione convenuta di predisporre, entro il termine di mesi quattro dalla pubblicazione della presente pronuncia, un modello organizzativo analogo a quello adottato dalla Questura di Milano-Ufficio immigrazione.

62. Deve altresì essere accolta la domanda di pubblicazione del dispositivo della presente sentenza nei termini indicati in dispositivo, su un quotidiano a tiratura nazionale, nonché sui siti internet istituzionali della PA resistente.

62.1. Si indica come quotidiano a tiratura nazionale *La Stampa* (in quanto quotidiano a tiratura nazionale editato a Torino). Si tratta di provvedimento che ha una specifica valenza, tenuto conto del fatto che le disfunzioni accertate in questo giudizio hanno avuto vasta eco mediatica, come del resto rappresentato dai ricorrenti nel corso del giudizio (senza che, sul punto, vi siano state contestazioni da parte della PA resistente).

62.2. Si indica come periodo minimo di pubblicazione della sentenza sui siti istituzionali delle PA resistenti il termine di mesi quattro (coincidente con quello assegnato per l'adozione del modello organizzativo idoneo a prevenire la reiterazione dei comportamenti discriminatori).

Sulle spese.

63. La posizione di _____ - che ha rinunciato al ricorso - va distinta da quella degli altri diciotto ricorrenti, che sono risultati vittoriosi.

64. Quanto a questi ultimi, le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate, ai sensi del D.M. 55/2014 e succ. mod., nella misura indicata in dispositivo, con applicazione dei valori minimi dello scaglione di riferimento per le domande di valore indeterminato ed in applicazione dell'art. 4 comma 2 del citato DM; pertanto, determinato il compenso unico in € 2.906,00 (onorario minimo per causa senza istruttoria di valore tra € 26.000 ed € 52.000), deve essere applicata una maggiorazione del 30% per ciascun ricorrente dal 2° al 10° (per un aumento totale pari a 7.846,20 euro) e l'ulteriore maggiorazione del 10% dall'11° al 18° ricorrente (per un aumento totale pari a 2.324,80 euro); il compenso viene quindi determinato in complessivi €

13.077,00, oltre rimborso spese forfettarie del 15%, Iva, CPA e c.u., con la richiesta distrazione in favore dei Difensori dichiaratisi antistatari.

65. Le spese di lite tra il ricorrente : l'Amministrazione convenuta devono essere integralmente compensate considerato che il predetto ha rinunciato alla domanda nel corso del giudizio, con consequenziale estinzione del giudizio tra le parti predette.

P.Q.M.

ACCERTA che integra una discriminazione diretta, individuale e collettiva, il modello organizzativo adottato dalla Questura di Torino, Ufficio immigrazione, riguardante i cittadini stranieri che intendono formalizzare una domanda di protezione internazionale *ex art.* 26 d.lgs. n. 25/2008.

ORDINA all'Amministrazione convenuta di rimuovere gli effetti derivanti dalla suddetta discriminazione collettiva attraverso l'adozione di un modello organizzativo analogo a quello predisposto dalla Questura di Milano -Ufficio immigrazione, entro il termine di mesi quattro decorrenti dalla pubblicazione della presente sentenza.

ORDINA alla parte resistente di provvedere a sue spese:

- alla pubblicazione della presente sentenza per estratto – entro un mese dal deposito e previo oscuramento delle generalità dei ricorrenti persone fisiche – sul quotidiano *La Stampa*;
- alla pubblicazione integrale della presente sentenza, per la durata di mesi quattro – previo oscuramento delle generalità dei ricorrenti persone fisiche – sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno, sezione Immigrazione e asilo (<https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo>), nonché sul sito istituzionale della Questura di Torino.

CONDANNA l'Amministrazione convenuta alla rifusione delle spese di giudizio liquidate nella somma di € 13.077,00, oltre rimborso spese forfettarie del 15%, Iva, CPA e c.u., con distrazione in favore dei Difensori Avv. Elena Garelli, Avv. Carla Lucia Landri, Avv. Silvia Franceschini, Avv. Maurizio Veglio, Avv. Irene Pagnotta, Avv. Alessandra D'Angelo, Avv. Giovanni Papotti, Avv. Giovanna Caldarella, Avv. Enrica Origlia, Avv. Alberto Pasquero, Avv. Guido Ernesto Maria Savio, dichiaratisi antistatari.

DICHIARA l'estinzione del giudizio tra il ricorrente e l'Amministrazione convenuta e compensa le spese di lite.

DICHIARA CESSATA la materia del contendere – per sopravvenuta carenza di interesse – con riferimento alla domanda di accertamento del diritto a formalizzare la domanda di protezione internazionale formulata dai restanti ricorrenti.

Torino, 4 agosto 2025

Il Giudice

Andrea Natale