



Tribunale di Catania

Prima CIVILE

Il giudice designato Dott. Massimo Escher, all'esito dell'udienza del 20/12/2023  
ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nella causa civile cautelare iscritta al n. 12915/2023 R.G. promossa da:

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione - ASGI associazione di promozione sociale (C.F. 97086880156) con il patrocinio degli avv. Campochiaro Riccardo e Garosci Vittoria (GRSVTR92M66L2190) Via Oslavia 30 00195 Roma, con elezione di domicilio in Via Luigi Sturzo 36 Catania

**RICORRENTE**

contro

Ministero dell'Interno – Prefettura di Ragusa (C.F. 80014130928), in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania con elezione di domicilio in Via Vecchia Ognina, 149

**RESISTENTE**

**IN FATTO E DIRITTO**

con ricorso ex art. 700 cpc l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione - ASGI chiedeva in via cautelare ed urgente l'accertamento della condizione di privazione della libertà in cui si trovano i minori stranieri non accompagnati presenti nella struttura di accoglienza di contrada Cifali e la cessazione del loro stato di trattenimento;

a fondamento del ricorso l'ASGI premetteva quanto segue:

- che esso ente è un'associazione che, si occupa di assistere i cittadini stranieri presenti in Italia nell'accesso ai loro diritti, attiva su tutto il territorio nazionale, anche attraverso le sue sedi territoriali e svolge attività di consulenza e di contenzioso attraverso i propri soci.
- che nell'ambito delle sue attività associative essa ricorrente aveva effettuato due sopralluoghi presso l'hotspot di Contrada Cifali, durante i quali ha rilevato la presenza, in stato di trattenimento, di oltre 100 minori stranieri non accompagnati.

- che il potere di azione a difesa dei minori le è conferito dall'art. 19 della L. 47/2017;

Quindi nel ricorso si specificava altresì:

- che la struttura di Contrada Cifali è considerata una estensione nell'hotspot di Pozzallo in cui vengono accolti i minori stranieri non accompagnati dopo esser stati identificati e foto segnalati in altri hotspot (i collocamenti arrivano principalmente da Pozzallo e Lampedusa);
- che durante il sopralluogo effettuato dalla delegazione ASGI in data 9.06.23, il personale dell'ente gestore HERA aveva riferito che i posti disponibili all'interno dell'hotspot Contrada Cifali erano 144 estensibili a 148 e che in quel momento erano presenti 100 minori e 6 neomaggiorenni;
- che in occasione della seconda visita effettuata in data 9.10.23 dalla delegazione del Tavolo Asilo e Immigrazione, composta dall'On. Laura Boldrini e da membri delle Associazioni ASGI e ARCI Sicilia<sup>2</sup>, la Prefettura di Ragusa aveva precisato che fino a pochi giorni prima si era raggiunto il numero di 302 presenze, tanto che era stato necessario predisporre delle tende esterne;
- che durante entrambe le visite era stato chiarito ai membri delle delegazioni che i minori non erano in alcun modo autorizzati ad uscire dalla struttura;
- che con riferimento ai tempi di permanenza la media dei minori nella struttura, stando alla nota della Prefettura era stata è di 53,8 giorni, che peraltro dal monitoraggio effettuato, erano risultati tempi ancor più prolungati: spesso dai 60 ai 120.

Tanto premesso in fatto, affermata la competenza del tribunale ordinario in luogo del tribunale per i minorenni competente solo a disporre la tutela dei minori, nel ricorso si evidenziava altresì:

- a) che la condizione di accoglienza dei minori costituiva violazione dell'art. 19 del d.lvo 142/2015, norma secondo cui i minori stranieri non accompagnati sono accolti nei centri per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a trenta giorni, all'identificazione, che si deve concludere entro 10 giorni; b) che si trattava di limitazione della libertà personale, non potendo il minore uscire dalla struttura; c) che ciò avveniva senza che al minore fosse notificato un provvedimento da impugnare; d) che tale condotta, ossia il trattenimento in attesa del trasferimento e dell'inserimento del regime di accoglienza, costituiva violazione non solo dell'art. 19 citato ma anche dell'art. 13 Costituzione (a tutela della libertà personale), nonché della normativa dell'Unione Europea in particolare degli

artt. 3 (divieto trattamenti inumani e degradanti; 5 par. 1,2 e 4 (diritto alla libertà ed alla sicurezza ) della Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo;

Costituitasi il Ministero dell’Interno – Prefettura di Ragusa, a mezzo dell’Avvocatura dello Stato, eccepiva preliminarmente il difetto di legittimazione attiva dell’Asgi e il difetto di giurisdizione a vantaggio del tribunale amministrativo. Quanto al merito, opponeva:

- che all’interno del Centro di c.da Cifali erano ospitati esclusivamente minori stranieri non accompagnati di sesso maschile senza alcuna commistione con stranieri adulti;
- che dopo la effettuazione delle procedure di identificazione e fotosegnalamento da parte della Questura, gli stranieri presenti presso l’hotspot richiedenti protezione internazionale erano trasferiti nelle apposite strutture di accoglienza previste dagli artt. 9 e 11 del D.Lvo. n. 142/2015, secondo le indicazioni fornite dai competenti uffici del Ministero dell’Interno; che analogamente si era proceduto nei casi di minori stranieri non accompagnati i quali, una volta identificati, erano stati avviati, secondo le indicazioni fornite da esso Ministero alle strutture dedicate previste dall’art. 19 del citato decreto legislativo;
- che la permanenza all’interno delle strutture era dipesa fisiologicamente, dalla disponibilità di posti di accoglienza in ambito regionale e nazionale e, in caso di arrivi consistenti e ravvicinati, la disponibilità di posti può essere limitata;
- che comunque dal 5 dicembre 2023, tutti i minori stranieri non accompagnati presenti nell’hotspot di Contrada Cifali erano stati trasferiti all’hotspot di Pozzallo allo scopo di favorire migliori condizioni di accoglienza e in attesa del trasferimento presso strutture idonee dedicati ai minori;
- che in relazione al notevole incremento del flusso migratorio, nel quale si è registrato un rilevante numero di m.s.n.a., la disponibilità di posti nel sistema di accoglienza per m.s.n.a. era risultato insufficiente a garantire l’accoglienza dei minori in arrivo;
- che, pertanto, l’hotspot di contrada Cifali era stato adibito ad accogliere minori maschi di età superiore ai 14 anni.

All’udienza del 20.12.2023 le parti chiedevano dichiararsi la cessazione della materia del contendere essendo pacifico che a seguito del ricorso i minori erano stati ricollocati presso altra struttura.

Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione - ASGI tuttavia chiedeva prendersi atto dell’illegittimità del trattenimento ai fini della soccombenza virtuale e quindi della condanna alle spese di lite.

---

Diversamente da quanto affermato dal Ministero resistente, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario e ciò ancorché si sia in presenza di un potere autoritativo in capo alla pubblica amministrazione.

Sussistono invero dei diritti inviolabili della persona che non possono cedere innanzi all'autorità amministrativa. Si vuol dire che, se di regola la concreta disciplina di un diritto fondamentale può essere operata anche dall'autorità amministrativa quando una norma attribuisce a quest'ultima il relativo potere, ciò non vale nelle ipotesi tassative di alcuni diritti fondamentali di primario rilievo per i quali sia prevista la riserva di giurisdizione in senso sostanziale (artt. 13, 14 e 15 Cost.), diritti intangibili tra i quali rientra il diritto all'integrità della libertà personale.

Nell'ordinamento costituzionale italiano, invero la libertà personale rappresenta il primo dei diritti espressamente connotati dal carattere della inviolabilità, e si inserisce nel nucleo dei "diritti dell'uomo" che costituiscono i valori fondanti della personalità umana e sono condizioni necessarie per la democrazia. L'art. 13 Cost., che tutela la libertà personale contro ogni forma di costrizione o limitazione fisica compiuta senza l'intervento dell'autorità giudiziaria, attiene, quindi, alle garanzie supreme dell'*habeas corpus* (sent. Corte Cost. n. 49 del 1959). Alla luce della previsione dell'art. 13, è certo che il potere di coazione personale che compete allo Stato e quindi l'esercizio della potestà coercitiva da parte della pubblica amministrazione sia esercitato solo in presenza di determinate circostanze e con il rispetto di talune forme.

L'*habeas corpus* inteso come autonomia e disponibilità della propria persona impone che le eventuali restrizioni alla libertà, che la stessa Costituzione ammette, potranno intervenire solo se giustificate dalla necessità di tutelare diritti di pari rango e nel rispetto di determinate regole procedurali, occorrendo in ogni caso che sia la legge a regolare preventivamente ogni aspetto della restrizione e che sia in definitiva il giudice il soggetto competente a valutare la sussistenza dei presupposti per l'adozione di provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Operata questa breve premessa, è parimenti certo che il diritto alla libertà personale vale anche nei confronti di chi non sia cittadino dello Stato italiano: "*né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in*

*vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico a flussi migratori incontrollati, non può risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto essere umani” (sent. Corte cost. n. 105 del 2001).*

Premesso che, come appresso si dirà, va dichiarata la cessazione della materia del contendere, e che pertanto le questioni in campo vanno esaminate ai soli fini della soccombenza virtuale, ossia tenuto conto di quello che sarebbe stato l’esito del giudizio al momento della proposizione della domanda, si osserva quanto segue.

Sussiste la legittimazione attiva dell’Asgi.

Al riguardo l’art. 19 della l. 47/2017 recante “*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*” prevede infatti un’ipotesi di intervento in giudizio delle associazioni di tutela nell’ambito dei procedimenti riguardanti i minori stranieri non accompagnati. In particolare al comma 1 la norma citata prevede che “*Le associazioni iscritte nel registro di cui all’articolo 42 del testo unico, e successive modificazioni, possono intervenire nei giudizi riguardanti i minori stranieri non accompagnati e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l’annullamento di atti illegittimi*”.

Ebbene, l’Avvocatura dello Stato sostiene che la norma consente solo di agire per l’annullamento degli atti amministrativi e che non è consentita un’applicazione analogica essendo la possibilità di legittimazione straordinaria di soggetti terzi di cui all’art. 81 c.p.c. eccezionale e quindi limitata a ipotesi tassative. Di converso l’Asgi ritiene che sia possibile un’interpretazione analogica che consenta alle associazioni iscritte nell’elenco di ricorrere non solo davanti alla giustizia amministrativa propriamente intesa, ma anche innanzi al giudice ordinario e ciò, si badi, sia per l’annullamento degli atti amministrativi, sia, nel caso di specie, per la declaratoria di illegittimità del comportamento della p.a.

Tale seconda tesi è quella che il tribunale ritiene più conforme a Costituzione. Si ritiene infatti che ammettere il potere di azione delle associazioni anche in casi analoghi a quelli previsti dalla legge sia coerente con la carta Costituzionale sempre che l’associazione *de qua* abbia (ed è il caso dell’Asgi) nel suo oggetto sociale (vedi oltre) l’effettivo e non

occasionale impegno a favore della tutela di determinati interessi diffusi o superindividuali, ed abbia detta protezione come compito istituzionale, ed inoltre sempre che (secondo requisito) vi sia congruenza tra gli scopi dell'associazione e la lesione che si intende contrastare con l'azione giudiziaria. Tale opzione ermeneutica infatti è in linea: a) con l'art. 18 Cost. che riconosce la libertà di associazione, non essendo dubitabile che fra due possibili interpretazioni di una norma è preferibile quella che amplia, e non quella che restringe, le possibilità di azione dell'associazione stessa; b) con il principio di effettività della tutela previsto dall'art. 24 Cost. E ciò tanto più che nella specie l'associazione agisce a tutela di soggetti minori, soggetti fragili, come è noto, tutelati al massimo grado dalla normativa sovranazionale ed in particolare dalla convenzione di New York del 20/11/1989 (resa esecutiva con la legge 176/1991) che si occupa di garantire in ogni forma il *best interest* del minore, tutelandone la libertà ed imponendo agli Stati membri il rispetto della vita privata.

Così stando le cose, è certo che nella specie l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione – ASGI sia legittimata all'azione, e ciò sia perché la stessa è iscritta nell'elenco di cui all'art. 42 d.lvo 286/1998 sia perché la stessa ha nel suo oggetto sociale e tra le sue finalità l'accoglienza umanitaria e la integrazione sociale dei migranti. Sul punto si veda quanto si legge all'art. 5 dello statuto, lettera "n", laddove si prevede che tra gli scopi dell'ente vi quello di *"tutelare i diritti soggettivi e gli interessi legittimi, anche sotto forma di diritti individuali omogenei"*. Ed ancora il comma 2 della stessa norma: *"l'Associazione contribuisce al raggiungimento del fine secondo cui anche nei confronti di persone straniere ed apolidi presenti in Italia siano pienamente attuate le norme della Costituzione della Repubblica italiana, le norme internazionali e le norme dell'Unione europea, con particolare riguardo per quelle che tutelano i diritti fondamentali della persona delle persone straniere e degli apolidi, inclusi richiedenti e titolari di protezione internazionale, anche tramite una attività costante di assistenza consulenza e formazione per i soci e per i soggetti terzi, svolta anche tramite le articolazioni territoriali dell'associazione"*.

Né in senso contrario alla legittimazione dell'Asgi può ipotizzarsi la sussistenza di un contro-interesse in capo al singolo tale da escludere il requisito dell'omogeneità e ciò non potendosi certo ipotizzare che nell'ambito della categoria dei migranti minori non accompagnati vi sia un singolo titolare di un interesse opposto.

Ciò detto, nel caso di specie la questione afferisce all'accoglienza del minore straniero non accompagnato. Tale è considerato in base alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13/12/2011 n. 95 *“il minore che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato e fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che venga abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri”*.

Coerente con tale definizione è quella di cui alla l. 7/04/2017 n. 47 che all'art. 2 definisce tale il minorenne *che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano*.

Definito chi sia il m.s.n.a., è certo che egli non possa essere oggetto di misure amministrative di trattenimento nei C.P.R. per il combinato disposto degli artt. 14 e 19 del T.U. Immigrazione, nonché, riguardo ai minori richiedenti asilo, in base all'art. 19, c. 4 d.l.vo 18/08/2015 n. 142, in attuazione delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE.

Dell'accoglienza, nello specifico si occupa, appunto il citato art. 19 del d.l.vo 2015/142 – nella versione vigente all'epoca dei fatti, ossia anteriormente all'entrata in vigore (05/12/2023) della legge 1/12/2023, n. 176, di conversione con modifica del d.l. 05/10/2023 n. 133 – secondo cui *“1. Per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate, istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 27 agosto 1997, n. 281, per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a trenta giorni, all'identificazione, che si deve concludere entro dieci giorni, e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono fissati le modalità di accoglienza, gli standard strutturali, in coerenza con la normativa regionale, e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età, nel*

*rispetto dei diritti fondamentali del minore e dei principi di cui all'articolo 18. Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future. La prosecuzione dell'accoglienza del minore è assicurata ai sensi del comma 2.*

*2. I minori non accompagnati sono inseriti nel Sistema di accoglienza e integrazione, di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e in particolare nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili. La capienza del Sistema è commisurata alle effettive presenze dei minori non accompagnati nel territorio nazionale ed è, comunque, stabilita nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, di cui all'articolo 1-septies del citato decreto-legge n. 416 del 1989, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, da riprogrammare annualmente. A tal fine gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo prevedono specifici programmi di accoglienza di cui all'articolo 1-septies del citato decreto-legge n. 416 del 1989, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 da riprogrammare annualmente ( ...).*

3-bis. In presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata ai sensi del comma 3 del presente articolo, è disposta dal prefetto, ai sensi dell'articolo 11, l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di cinquanta posti per ciascuna struttura ( ...).”

Così stando le cose è evidente che la normativa interna, in accordo con quella sovranazionale, nell'ottica di garantire adeguata protezione al m.s.n.a. prevede: A) la riduzione a 30 giorni (in precedenza erano 60 gg.) della permanenza nelle strutture di prima assistenza dei minori stranieri non accompagnati, con la previsione che la procedura di identificazione deve essere conclusa nel termine di 10 giorni; B) la specifica destinazione delle strutture governative di prima accoglienza solo ai minori stranieri non accompagnati, con esclusione della possibilità di permanenza in strutture in cui siano presenti adulti.

Ebbene, nel caso di specie è pacifico che vi sia stata una violazione della norma citata avendo la Prefettura di Ragusa riferito quanto segue nella nota del 24/10/2023 depositata in

atti da parte ricorrente: *“il tempo medio di permanenza dei minori nel periodo 1° gennaio – 30 settembre 2023 nella struttura di Cifali è pari a n. 53,8 giorni”*.

Quanto sopra (ferma restando la declaratoria di cessazione della materia del contendere avendo nelle more la Prefettura avviato il percorso di accoglienza previsto dall'art. 19 citato) porta ad affermare l'illegittimità della condotta posta in essere dal Ministero dell'Interno nel caso in esame, condotta all'evidenza lesiva del diritto alla libertà personale dei minori stranieri non accompagnati, trattenuti oltre il termine di cui al citato art. 19 nella struttura di contrada Cifali.

Tenuto conto tuttavia della regolarizzazione successiva (trasferimento dal centro di Cifali al centro di Pozzallo) e della eccezionalità dell'afflusso (arrivi consistenti e ravvicinati) di minori sulle coste siciliane nel periodo in considerazione, eccezionalità di afflusso che ha messo in crisi il sistema di accoglienza ministeriale, appare corretto compensare tra le parti le spese processuali.

PQM

dichiara la cessazione della materia del contendere e compensa tra le parti le spese di lite.

Catania 05/02/2024

Il Giudice

Dott. Massimo Escher