



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

ex art. 60 cpa;

sul ricorso numero di registro generale 155 del 2023, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avv. Domenico Lammardo e Salvatore Cantelmi, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia;

*contro*

MINISTERO DELL'INTERNO, QUESTURA DI BERGAMO, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio fisico in Brescia, via S. Caterina 6;

*per l'annullamento*- del provvedimento del dirigente dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Bergamo di data -OMISSIS-, con il quale è stata archiviata la richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per protezione temporanea ai sensi del DPCM 28 marzo 2022 (*Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso*);

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Questura di Bergamo;

Visti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2023 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cpa;

Considerato quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente è un cittadino extracomunitario titolare di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato -OMISSIS- in data -OMISSIS-, con scadenza al -OMISSIS-.
2. A seguito dell'invasione militare delle forze armate russe che ha avuto inizio il 24 febbraio 2022, il ricorrente è sfollato in Italia, e ha chiesto il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione temporanea ai sensi dell'art. 20 del Dlgs. 25 luglio 1998 n. 286, nonché ai sensi del DPCM 28 marzo 2022 (*Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso*).
3. La Questura di Bergamo, con provvedimento del dirigente dell'Ufficio Immigrazione di data -OMISSIS-, ha archiviato la richiesta, in quanto il ricorrente non rientrerebbe in nessuna delle categorie ammesse alla protezione temporanea in base al DPCM 28 marzo 2022.
4. In particolare, data la natura non permanente del permesso di soggiorno ucraino, il ricorrente non potrebbe beneficiare della previsione dell'art. 1 comma 3 del DPCM 28 marzo 2022 (*"La protezione temporanea di cui al presente articolo si applica anche agli apolidi e cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che possono dimostrare che soggiornavano in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine"*). Il provvedimento della Questura non affronta il problema dei rischi connessi al rientro nel Paese di origine, ma lascia aperta la possibilità di chiedere la protezione internazionale.
5. Contro l'archiviazione della richiesta di protezione temporanea il ricorrente ha presentato impugnazione, formulando censure che possono essere sintetizzate come segue: (i) la competenza sarebbe del Questore ex art. 12 comma 1 del DPR 31 agosto 1999 n. 394, e non del dirigente dell'Ufficio Immigrazione; (ii) manca la traduzione in una lingua conosciuta o veicolare ai sensi dell'art. 3 comma 3 del DPR 394/1999; (iii) non sono state rispettate le garanzie procedurali, circostanza che avrebbe impedito al ricorrente di rappresentare elementi a suo favore (peraltro non descritti nel ricorso).
6. L'amministrazione si è costituita in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.
7. Questo TAR, con ordinanza n. 102 del 4 marzo 2023, ha disposto il riesame della domanda del ricorrente, onerando quest'ultimo della produzione di tutti gli elementi utili entro un termine breve. È stata evidenziata, in particolare, la necessità di approfondire la natura del titolo di soggiorno ucraino e i rischi connessi al rientro nel Paese di origine.
8. Nella relazione depositata il 13 giugno 2023 la Questura ha riferito quanto segue: (a) in data 31 maggio 2023 sono state chieste informazioni all'Ambasciata Ucraina in Italia sulle caratteristiche del titolo di soggiorno del ricorrente e sulla possibilità di un rinnovo, senza ottenere per il momento risposta; (b) il Paese di origine del ricorrente (-OMISSIS-) non è soggetto a indicazioni internazionali di non rimpatrio; (c) con nota di data -OMISSIS- è stato comunicato al ricorrente il preavviso di diniego rispetto all'istanza di protezione temporanea.
9. A sua volta, il ricorrente, con memoria depositata il 21 giugno 2023, ha dichiarato di aver presentato in data -OMISSIS- richiesta di rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi dell'art. 19 commi 1.1 e 1.2 del Dlgs. 286/1998. Con riferimento al sopravvenuto preavviso di diniego del -OMISSIS-, il ricorrente ipotizza la cessazione della materia del contendere per quanto riguarda il provvedimento di archiviazione del -OMISSIS-, oggetto del presente giudizio.
10. Questo TAR, con ordinanza n. 256 del 4 luglio 2023, ha disposto istruttoria a carico della Questura, per chiarire i seguenti profili di fatto: (i) se l'Ambasciata Ucraina in Italia abbia fornito le informazioni richieste, o abbia indicato un termine entro cui le suddette informazioni potrebbero essere fornite; (ii) se il ricorrente abbia prodotto controdeduzioni nella procedura relativa alla protezione temporanea, oppure abbia comunicato di abbandonare tale procedura per coltivare quella relativa alla protezione speciale; (iii) quale esito abbia avuto la domanda di protezione speciale.
11. Il 5 luglio 2023 la Questura ha depositato una dichiarazione del Console Generale d'Ucraina di data -OMISSIS-, nella quale si afferma che (i) il permesso di soggiorno ucraino di data -OMISSIS- era stato rilasciato al ricorrente ai sensi dell'art. 4 comma 13 della legge ucraina *"Sullo stato giuridico degli stranieri e apolidi"* per motivi di studio; (ii) il suddetto permesso di soggiorno *"non è valido a causa dell'espulsione della persona in oggetto dall'istituto scolastico in data -OMISSIS-"*.
12. Il ricorrente replica nella memoria depositata in data 22 novembre 2023 che la dichiarazione consolare sarebbe inutilizzabile, in quanto non accompagnata dall'*apostille* di cui all'art. 3 par. 1 della Convenzione riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri, adottata all'Aja il 5 ottobre 1961.
13. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni, in parte anticipate in sede cautelare:
  - (a) i primi due motivi di ricorso non sembrano idonei a definire un vizio del provvedimento. La mancata traduzione in una lingua conosciuta o veicolare incide solamente sulla comprensione del contenuto, ossia su una condizione soggettiva del destinatario, e dunque può comportare, al più, la rimessione in termini nel caso di impugnazione tardiva;
  - (b) per quanto riguarda la sostituzione del Questore con il dirigente dell'Ufficio Immigrazione, si osserva che qui non si presenta un profilo di carenza di potere, ma solo il problema, sostanzialmente irrilevante, dell'individuazione del soggetto designato a svolgere il ruolo di referente verso l'esterno per l'adozione di una determinata tipologia di atti. Le disposizioni di legge che attribuiscono il potere al vertice di un'amministrazione utilizzano normalmente la tecnica della personificazione della funzione per ragioni pratiche o di sintesi, e dunque non possono essere interpretate come divieti di delega o come limiti all'organizzazione interna degli uffici. Di conseguenza, il provvedimento che proviene da un soggetto legittimato in base alle norme interne si presume correttamente rilasciato, ed è riferibile alla struttura amministrativa nel suo complesso;
  - (c) appare invece condivisibile l'argomento formulato nel terzo motivo di ricorso, in quanto l'omessa interlocuzione impedisce di avere la certezza che la Questura abbia potuto disporre di tutti gli elementi necessari per effettuare un confronto tra la posizione del ricorrente e le categorie del DPCM 28 marzo 2022;
  - (d) per quanto riguarda specificamente i cittadini di Paesi terzi diversi dall'Ucraina, nell'esame delle richieste di protezione temporanea devono essere chiarite le seguenti circostanze: (1) la natura del titolo di soggiorno ucraino; (2) le condizioni di rinnovo del titolo di soggiorno secondo il diritto ucraino, al fine di accertare le prospettive di permanenza in Ucraina; (3) eventuali legami con persone qualificate come sfollate dalla normativa italiana; (4) i rischi connessi al rientro nel Paese di origine; (5) l'eventuale intenzione di chiedere la protezione internazionale, e le ragioni di tale richiesta;
  - (e) nel ricorso, tuttavia, non viene specificato quale di questi profili sia stato trascurato dalla Questura a causa della mancata comunicazione dei motivi ostativi;
  - (f) nel bilanciamento delle posizioni delle parti, pertanto, è stata concessa con la prima ordinanza cautelare una misura anticipatoria consistente nell'avvio di una fase di interlocuzione, all'interno della quale si colloca il preavviso di diniego inviato dalla Questura con nota del -OMISSIS-;
  - (g) il suddetto preavviso non va interpretato come autotutela nei confronti del provvedimento impugnato, ma come interlocuzione finalizzata a dimostrare in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Tale dimostrazione passa attualmente attraverso il meccanismo dell'art. 21-octies comma 2, secondo e terzo periodo, della legge 7 agosto 1990 n. 241. Per effetto del terzo periodo, l'amministrazione può fornire la dimostrazione solo dopo aver trasmesso un preavviso di diniego, ossia dopo aver avviato un'interlocuzione con l'interessato. Questo passaggio può avvenire anche in pendenza di giudizio, attraverso un confronto in sede amministrativa. I materiali istruttori così raccolti, essendo assistiti dalla garanzia del contraddittorio tra le parti, possono essere utilizzati dall'amministrazione per consolidare il provvedimento impugnato, evitando un annullamento che avrebbe come unico e antieconomico risultato la ripetizione della procedura;
  - (h) neppure dopo l'invio del preavviso di diniego il ricorrente ha prodotto documentazione attestante il possesso dei requisiti necessari per il riconoscimento della protezione temporanea ai sensi dell'art. 1 comma 3 del DPCM 28 marzo 2022. Vi è stato anzi un cambio di impostazione, in quanto il ricorrente ha dichiarato di aver chiesto in data -OMISSIS- il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi dell'art. 19 commi 1.1 e 1.2 del Dlgs. 286/1998. L'esito di questo procedimento non è noto;
  - (i) la Questura, al contrario, è riuscita a dimostrare la natura temporanea del titolo di soggiorno ucraino, e quindi l'inidoneità dello stesso alla trasformazione in permesso di soggiorno per protezione temporanea ai sensi del DPCM 28 marzo 2022, attraverso la dichiarazione del Console Generale d'Ucraina del -OMISSIS-. Da tale dichiarazione risulta che il titolo di soggiorno era intrinsecamente temporaneo, in quanto riferito a motivi di studio, e aveva comunque perso il suo presupposto, divenendo inefficace, dopo l'espulsione del ricorrente dall'istituto scolastico. La permanenza del ricorrente in Ucraina alla data di inizio dell'invasione militare era quindi da considerare precaria;
  - (j) la dichiarazione consolare non richiede l'*apostille* ex art. 3 par. 1 della Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961. Vi sono due ragioni concorrenti. In primo luogo, non si tratta di un atto amministrativo destinato a produrre effetti legali, ma di una semplice informazione scritta, acquisita in giudizio come elemento di fatto. In secondo luogo, la dichiarazione è stata formata in Italia per le autorità italiane, e quindi fuoriesce dallo schema della Convenzione, che riguarda gli atti amministrativi formati in un altro Stato a fini interni;
  - (k) con riguardo agli atti e ai documenti consolari formati in Italia e da utilizzare in Italia, l'art. 33 comma 4 del DPR 28 dicembre 2000 n. 445 prevede la legalizzazione della firma a cura della Prefettura, ma tale adempimento presuppone pur sempre che l'atto o il documento sia utilizzato per produrre effetti legali. Se si tratta semplicemente di una fonte di informazioni, la legalizzazione della firma non è necessaria, almeno quando non vi sia incertezza sulla provenienza dall'autorità consolare.
14. In conclusione, il ricorso deve essere respinto.
15. La particolarità della vicenda consente la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando:

(a) respinge il ricorso;

(b) compensa le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti indicati dall'art. 52 commi 1 e 2 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, e dagli art. 5 e 6 del Regolamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità del ricorrente.

Così deciso in Brescia, nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2023, con l'intervento dei magistrati:

Bernardo Massari, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Luigi Rossetti, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Mauro Pedron****IL PRESIDENTE**  
**Bernardo Massari**

IL SEGRETARIO