



**TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA**

Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione internazionale  
e Libera circolazione cittadini UE

Il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Angela Baraldi	Presidente rel.
dott. Alessandra Cardarelli	Giudice
dott. Rada Vincenza Scifo	Giudice

all'esito della camera di consiglio del 2 novembre 2020  
nel procedimento iscritto al n. r.g. **2500/2019** promosso da:

(C.F. ) con il patrocinio dell'avv. NEGRO WILLIAM e  
dell'avv. elettivamente domiciliato in STRADA MAGGIORE 30 BOLOGNA presso il difensore  
avv. NEGRO WILLIAM

RICORRENTE

contro

**COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE DI BOLOGNA - MINISTERO INTERNO** (C.F. 91383700373) con il  
patrocinio dell'avv. e dell'avv. elettivamente domiciliato in presso il difensore avv.

RESISTENTE

PM

INTERVENUTO

Ha pronunciato il seguente

**DECRETO**

Con ricorso depositato in data 13.02.19, il ricorrente, cittadino pakistano nato il , ha  
proposto opposizione avverso il provvedimento della Commissione Territoriale per il  
Riconoscimento dello Status di Rifugiato di Bologna, notificatogli il 21.01.19 con il quale veniva  
rigettata la sua domanda di protezione internazionale – chiedendo il riconoscimento della protezione  
sussidiaria ed in subordine il diritto ad ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari o il  
diritto d'asilo costituzionale e in via di estremo subordine il riconoscimento di un permesso di  
soggiorno per casi speciali.

Il Ministero dell'Interno non si è costituito, né la Commissione territoriale ha inviato copia della  
documentazione di cui all'art. 35 bis comma 8 D.L.vo n. 25/2008.

Il Pubblico Ministero è intervenuto nel giudizio non formulando alcuna osservazione ostativa  
all'accoglimento della domanda.

Il ricorrente sentito in Commissione Territoriale ha dichiarato di essere originario del Kashmir e di aver lasciato il paese dopo essere riuscito a fuggire dalla prigionia nella quale era stato ristretto in seguito a cattura da parte delle forze indiane. Rientrato a casa non avrebbe più trovato i suoi familiari e dopo brevi ricerche avrebbe deciso di lasciare il paese.

La CT ha ritenuto le dichiarazioni scarsamente plausibili e non sufficientemente dettagliate, così da escludere la loro riconducibilità alle previsioni di cui all'art. 1 della Convenzione di Ginevra e agli artt. 7 e 8 D.Lgs. 251/2007, escludendo, altresì, la configurabilità del rischio di danno grave nel senso indicato dall'art. 14 del D.Lgs. 251/2007, nonché la ricorrenza di gravi motivi di carattere umanitario tali da richiedere la trasmissione degli atti al Questore per l'adozione di provvedimenti ex art. 5, comma 6, D.Lgs. 286/1998.

Avverso tale decisione ha proposto ricorso l'istante che, sentito all'udienza dell'8 settembre 2020, ha rilasciato le seguenti dichiarazioni:

Il ricorrente in udienza ha mostrato documento di identità (di cui è stata depositata copia) rilasciato nel paese di provenienza; l'interprete ha dichiarato che dal documento risulta che è stato rilasciato nella città di \_\_\_\_\_ (*rectius*, \_\_\_\_\_) che si trova nel Kashmir pakistano in data \_\_\_\_\_; l'interprete ha confermato l'intestazione del documento al ricorrente. Nel documento la paternità risulta a nome di \_\_\_\_\_ (come dal C3).

Tanto premesso, ritiene il Collegio che le motivazioni della Commissione territoriale, poste a fondamento del provvedimento impugnato, non siano condivisibili essendo riconoscibile la protezione umanitaria.

Innanzitutto va osservato che, non essendo la domanda del ricorrente suffragata da prove, la

valutazione va operata secondo i parametri contemplati dall'art. 3 comma 5 D.L.vo n. 251/2007.

Tale disposizione prevede, infatti, i criteri di valutazione delle dichiarazioni del cittadino straniero richiedente e costituisce, "unitamente all'art. 8 D. L.vo n. 25 del 2008 relativo al dovere di cooperazione istruttoria incombente sul giudice in ordine all'accertamento delle condizioni aggiornate del Paese d'origine del richiedente asilo, il cardine del sistema di attenuazione dell'onere della prova, posto a base dell'esame e dell'accertamento giudiziale delle domande di protezione internazionale"

In particolare, i fatti allegati dal cittadino che richiede la protezione internazionale, se non sono suffragati da prova, possono essere ritenuti credibili se superano una valutazione di affidabilità basata sui criteri legali contemplati dalla citata disposizione, che si fondano sulla verifica della buona fede soggettiva nella proposizione della domanda, valutabile alla luce della sua tempestività, della completezza delle informazioni disponibili, dell'assenza di strumentalità e della tendenziale plausibilità logica delle dichiarazioni, e ciò non solo dal punto di vista della coerenza intrinseca, ma anche sotto il profilo della corrispondenza della situazione che viene descritta dal cittadino straniero con le condizioni oggettive del Paese (cfr. Cass. n. 8282/2013).

E tuttavia, pur alla luce dei criteri di cui sopra, non è possibile ritenere la credibilità delle dichiarazioni del ricorrente e delle ragioni che lo avevano indotto a lasciare il Paese di origine.

La narrazione del ricorrente risulta vaga e approssimativa, senza che questi riesca a collocare nello spazio e nel tempo l'episodio della cattura da parte degli indiani, le modalità in cui questo è avvenuto, le conseguenze fisiche e psicologiche che ne sono scaturite, la successiva fuga e come abbia espletato le ricerche dei suoi familiari nel villaggio d'origine.

Le dichiarazioni prestate pertanto non soddisfano gli estremi per il riconoscimento dello status di rifugiato, non essendo peraltro configurabile alcuna ipotesi di fondato timore di persecuzione, per i motivi previsti dalla legge (razza, religione, nazionali, opinione politica o appartenenza ad un particolare gruppo sociale, che qui non si ravvisano) né per il riconoscimento della protezione sussidiaria di cui all'art. 14 lett. c) D.lgs 251/07.

Quanto alla richiesta di protezione sussidiaria ex art. 14 lett.c) D.lgs da ultimo citato, innanzi tutto si osserva che le dichiarazioni relative alla provenienza appaiono coerenti, come peraltro confermato dal documento di identità rispetto al quale non vi sono motivi per dubitare della sua autenticità. E, del resto, la Commissione non ha in alcun modo contestato, nel provvedimento impugnato, la specifica provenienza del ricorrente, anzi presa espressamente in esame nella valutazione dei presupposti di cui all'art. 14 lett. c) del D.L.vo 251/2007.

Ciò chiarito, non sussistono i presupposti per la protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14 lett. c) del D. Lgs. 251/2007. Giova premettere che la valutazione della situazione di violenza generalizzata di cui alla citata disposizione va operata considerando la situazione della specifica regione di provenienza (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea - sentenza *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* - 17 febbraio 2009; v. anche, IV Sezione della Corte Europea di Giustizia sentenza *Diakité* del 30 gennaio 2014) e che è necessaria la sussistenza di indici specifici di pericolosità, quali la presenza di gruppi armati che controllano il territorio, la difficoltà di accesso per la popolazione a forme di assistenza umanitaria, la presenza di un significativo numero di vittime tra la popolazione civile come conseguenza della violenza generalizzata: situazioni, queste, che non si ravvisano con riferimento all'attuale situazione del Paese di provenienza del richiedente.

L'esame delle più recenti ed accreditate COI non evidenzia l'esistenza in Pakistan o, meglio, nella regione dalla quale il ricorrente ha dichiarato di provenire, di alcun tipo di conflitto armato in corso, tale da poter porre in serio pericolo l'incolumità della popolazione civile.

Il Khyber Pakhtunkhwa (KP), è situato nella parte settentrionale del Pakistan e confina a ovest con l'Afghanistan, a est e a nord-est con l'Azad Kashmir e il Gilgit-Baltistan e a sud-est con la provincia del Punjab. Il 31 maggio 2018, le aree tribali amministrate federalmente del Pakistan, o FATA, hanno cessato formalmente di esistere<sup>1</sup>. Quella delle FATA era una regione tribale semi-autonoma composta da sette agenzie (distretti) tribali (Khyber, Kurram, Orakzai, Mohmand, Bajaur, Nord Waziristan e Sud Waziristan) e sei regioni frontaliere (Bannu, Dera Ismail Khan, Kohat, Lakki Marwat, Peshawar e Tank). Le agenzie tribali e le regioni frontaliere delle ex FATA costituiscono oggi distretti e sottodivisioni del KP<sup>2</sup>. Al fine di fornire un quadro storico, si evidenzia che a partire dal 2001, con la caduta del regime dei talebani in Afghanistan, la Provincia del KP è stata oggetto di una massiccia trasmigrazione di talebani afghani, in particolare nelle aree tribali (soprattutto nei due distretti del Nord Waziristan e del Sud Waziristan). Si è assistito così ad una colonizzazione dell'area da parte dei talebani, con gruppi talebani o islamisti già presenti in Pakistan che hanno definito alleanze coi talebani afghani. Le politiche dei talebani hanno previsto tra l'altro la rigida applicazione dei principi islamici conservatori e sono sfociate in violenze contro i civili e successivamente anche contro le autorità pakistane<sup>3</sup>. Dal 2007, le forze di sicurezza del Pakistan hanno condotto diverse operazioni militari nei distretti tribali allo scopo di sottrarli al potere dei talebani pakistani e delle organizzazioni loro affiliate. Dal 2009 in poi, le operazioni

---

<sup>1</sup> Asia Foundation (The), *Dismantling Pakistan's Tribal Areas*, 24 October 2018, [url](#)

<sup>2</sup> EASO – European Asylum Support Office: *Pakistan Security situation, October 2019*, [url](#); Geo.tv, *Pakistan's population reaches 208 million: provisional census results*, [url](#)

<sup>3</sup> DW, *What is Pakistan's militancy issue all about?*, 1 December 2017 [url](#)

contro i talebani pakistani sono state una delle principali fonti di insicurezza e hanno provocato uno sfollamento massiccio nella regione nord-occidentale del Pakistan<sup>4</sup>.

In tempi più recenti, la situazione è certamente andata migliorando. Il FRC (Fata Research Center) ha invero ritenuto che *“ad eccezione del distretto del North-Waziristan, è stata osservata una significativa riduzione degli incidenti legati al terrorismo e delle conseguenti vittime anche nei rimanenti distretti dell'ex FATA<sup>5</sup>”*, avendo registrato nel 2019 un totale di 160 episodi di violenza (106 terrorismo e 54 antiterrorismo) rispetto a 264 (127 terrorismo e 137 antiterrorismo) nel 2018. Ciò mostra un calo rispetto all'anno precedente del 16 per cento degli episodi di terrorismo e dell'82 per cento in incidenti di anti-terrorismo nel 2019. Anche il report EASO 2020 Pakistan Security Situation che *“Nel 2019, l'FRC ha dichiarato che nel distretto tribale del Khyber si sono verificati 12 incidenti violenti. Si tratta di un calo del 33 % rispetto al 2018, quando 18 incidenti violenti sono stati segnalati da FRC. Secondo FRC 16 vittime sono stati contati nel 2019 (9 morti e 7 feriti) delle 16 vittime, 6 erano civili.8 PIPS ha contato 4 "attacchi terroristici" nel Khyber che hanno ucciso 3 persone ferendone 4 nel 2019. [...] Dal 1° gennaio 2020 al 31 luglio 2020, l'FRC ha documentato sette incidenti violenti nel Khyber che hanno causato sette vittime (sette morti).Nei primi sette mesi del 2020, il PIPS non ha contato un solo " attacco terrorista" nel distretto tribale del Khyber. Secondo il TNN, due membri della tribù, tra cui un anziano della tribù, sono stati uccisi dopo il rapimento a Jamrud tehsil nel gennaio 2020”<sup>6</sup>*. Il report del SATP indica che sui 106 incidenti terroristici totali, 54 attacchi terroristici (52 per cento) hanno preso di mira le forze di sicurezza mentre 48 attacchi (46 per cento) sono stati diretti contro i civili. Secondo i dati parziali compilati dal SATP, nel 2019 ci sono stati cinque incidenti che prendevano di mira capi tribali<sup>7</sup>.

Nel corso del 2020, lungi dall'arrestarsi, le violenze sono proseguite. Le COI più aggiornate riportano che il Khyber Pukhtunkhwa (KP) ha avuto il maggior numero di vittime – registrando, solo nel secondo trimestre del 2020, 185 vittime (139 morti e 46 feriti), seguito da Sindh, Balochistan, Punjab e Islamabad<sup>8</sup>. Nonostante le continue operazioni militari, le ex aree tribali ad amministrazione federale (FATA) regioni di KP continuano ad essere punti caldi militanza.

L' International Crisis Group nell'aggiornamento di aprile ha confermato che la violenza militare è continuata, mentre il governo era impegnato a fronteggiare l'emergenza sanitaria e gestire i rapporti con l'Afghanistan<sup>9</sup>. La task force per combattere il terrorismo ha prorogato di ulteriori cinque mesi

<sup>4</sup> EASO – European Asylum Support Office: Pakistan Security situation, October 2019, [url](#)

<sup>5</sup> FRC, Khyber Pakhtunkhwa Tribal Districts annual security situation 2019, 13 gennaio 2020 [url](#)

<sup>6</sup> EASO - [https://www.ecoi.net/en/file/local/2040057/10\\_2020\\_EASO\\_COI\\_Report\\_Pakistan\\_Security\\_situation.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/2040057/10_2020_EASO_COI_Report_Pakistan_Security_situation.pdf)

<sup>7</sup> SATP, Terrorism Assesment 2019 – Pakistan Khyber Pakhtunhwa 2019, [url](#)

<sup>8</sup> Center for Research and Security Studies; Quartely Security Report Q2, pril\_June 2020, 16 luglio 2020, [url](#)

<sup>9</sup> International Crisis Group, Tacking conflict worldwide, Pakistan, last 6 months, [url](#)

il termine affinché il governo implementi le misure contro il finanziamento del terrorismo. Rfl ha riportato che il 28 maggio 2020, è scoppiato uno scontro a fuoco durato ore quando i militari del Dipartimento di Antiterrorismo hanno cercato di razziare una casa nel villaggio di Roni nel distretto di Chilas, 460 chilometri a nord di Peshawar, la capitale della provincia di Khyber Pakhtunkhwa, che confina con l'Afghanistan: “ *Insieme ai due militanti uccisi, è stato recuperato un deposito di armi ed esplosivi, ha detto Khan. Non era immediatamente chiaro quale gruppo militante fosse coinvolto nello scontro a fuoco. I talebani pakistani -- il Tehreek-e Taliban Pakistan (TTP) - sono attivi nella zona. Un gruppo di abitanti del villaggio ha temporaneamente bloccato la Karakoram Highway per protestare contro l'uccisione di quelli che chiamavano "civili innocenti" nel raid. Roshan Khan Diameri, uno studente universitario della zona, ha detto a RFE/RL che uno dei due presunti militanti uccisi dai commando era uno studente della Namal University di Islamabad. Diameri ha detto che l'altro uomo era un operaio locale il cui nome era Basharat*”.<sup>10</sup> Ancora, nell'aggiornamento di giugno 2020 di IC, si riporta che la violenza militante è continuata, è bomba il 4 giugno ha ucciso 2 persone nel distretto tribale di Bajaur, mentre il 10 giugno una bomba ha ucciso 2 poliziotti nel distretto tribale del nord Waziristan tribal district, dove il 21 giugno sono morti anche un ufficiale e un soldato in un attacco da parte dei militanti<sup>11</sup>. Nell'aggiornamento relativo al periodo 19-25 luglio, ACLED ha riportato che: “*17 persone sono rimaste ferite quando una bomba è esplosa in un mercato all'aperto nella città di Parachinar, nella provincia di Khyber Pakhtunkhwa. Nessun gruppo ha rivendicato l'attentato. In passato, Parachinar, sede di musulmani principalmente sciiti, è stato un bersaglio di violenza settaria. Nel 2017 sono stati registrati numerosi bombardamenti contro musulmani sciiti, di cui uno a giugno in cui 72 persone sono state uccise dopo due esplosioni avvenute nello stesso mercato all'aperto di Parachinar. Lashkar-e-Jhangvi (Lej) - una propaggine di Ahle Sunnat Wal Jamaat (ASWJ), un partito politico musulmano sunnita radicale - ha rivendicato la responsabilità delle esplosioni*”.<sup>12</sup>

Infine, secondo il *Center for Research and Security Studies* nel secondo trimestre del 2020, la regione di KP ha registrato il più alto numero di vittime (108 tra feriti e morti) ed è stato registrato un aumento di episodi di violenza tra il primo e il secondo trimestre del 188, 9%. E' stata inoltre l'unica provincia da aver registrato un episodio di violenza settaria nel primo trimestre del 2020.<sup>13</sup>

Dalla lettura delle sopraindicate informazioni emerge quindi che la situazione attuale della provincia, pur restando molto seria, non corrisponde ad un grado di violenza indiscriminata che ha raggiunto un livello tale (anche per la frequenza o per cadenze temporalmente significative) per cui

<sup>10</sup>RFL, Five Pakistani Commandos, Two Suspected Militants Killed In Early Morning Raid, [url](#)

<sup>11</sup> International Crisis Group, Tackling conflict worldwide, Pakistan, last 6 months, [url](#)

<sup>12</sup>ACLED, Regional Overview: South Asia 19-25 luglio 2020, [url](#)

<sup>13</sup>Center for Research and Security Studies; Quartely Security Report Q2, pril\_June 2020, 16 luglio 2020, [url](#)

un civile rientrato nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire tale minaccia.

Non si ravvisano pertanto gli estremi per il riconoscimento della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14 lett. c) del D.lgs 251/07.

Pur valutata l'inattendibilità del ricorrente quanto alla specifica vicenda che l'avrebbe indotto a lasciare il Paese, appaiono tuttavia sussistenti i presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria, posto che il confronto (come richiesto da ultimo da Cass. 4455/18) tra la situazione soggettiva del ricorrente e la situazione complessiva della regione di provenienza delinea un quadro di vulnerabilità, sia soggettiva che oggettiva, che giustifica il rilascio di un permesso di soggiorno per seri motivi di carattere umanitario.

In diritto va, peraltro, premesso che a seguito all'entrata in vigore, il 5 ottobre 2018, del DL 113/2018 (conv. in L. 132/2018) è stato abrogato l'art. 5 comma 6 D.lgs 286/98 che prevedeva la protezione umanitaria.

Nel citato decreto non si rinviene alcuna deroga (né esplicita né implicita) alla previsione di cui all'art. 11 delle preleggi del c.c. che, come noto, contiene il principio generale secondo il quale la legge non dispone che per l'avvenire e non ha effetto retroattivo.

Tale dato – unitamente alla consistenza di diritto soggettivo della posizione giuridica dello straniero che chieda la protezione umanitaria (cfr. Cass. SU sentenza 19393/2009) ed alla natura dichiarativa del provvedimento (cfr. Cass. SU sentenza 907/99) che, appunto, accerta la condizione che preesiste al suo riconoscimento – porta a ritenere l'applicabilità al caso in esame, in cui la richiesta di accertamento del diritto è precedente all'entrata in vigore del citato decreto, della preesistente disciplina sostanziale che consentiva il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari (il legislatore ha infatti ritenuto di prevedere una normativa transitoria soltanto per la fase amministrativa con il rilascio di un permesso di soggiorno per “casi speciali” all'art. 1, comma 9, DL 11/18).

Questo orientamento ha recentemente ricevuto avallo dalla Suprema Corte, la quale, nella sentenza n. 4890/2019, ha chiarito che *“la normativa introdotta con il d. l. n. 113 del 2018, convertito nella l. n. 132 del 2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari dettata dall'art. 5, c.6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dalle altre disposizioni consequenziali, sostituendola con la previsione di casi speciali di permessi di soggiorno, non trova applicazione in relazione alle domande di riconoscimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore (5/10/2018) della nuova legge, le quali saranno pertanto scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della*

loro presentazione”; si confronti, da ultimo, la recente sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione (cfr. sentenza 29460/2019).

Ne deriva che, nel caso di specie, si può e si deve procedere all’esame della sussistenza dei gravi motivi umanitari che consentivano il rilascio del relativo permesso di soggiorno.

Venendo al caso che ci occupa occorre osservare quanto segue.

La ormai radicata complessità della situazione generale della regione di provenienza che, sia dal punto di vista della sicurezza internazionale, che dal punto di vista della sicurezza sociale, appare tutt’altro che tranquilla ed in continua evoluzione, il difficile percorso migratorio che ha portato il ricorrente lontano dal suo Paese e la mancanza di precedenti penali e segnalazioni (non avendo il PM segnalato alcunché sotto il profilo della condotta), la frequenza di un corso di studio per la lingua italiana che segna l’avvio di un percorso di integrazione benchè non ancora strutturato per il periodo relativamente breve di permanenza in Italia, sono tutti elementi che suggeriscono di garantire al cittadino pakistano un congruo periodo di permanenza nel nostro Paese onde monitorare l’evoluzione della situazione della regione di provenienza.

In conclusione, pur non ravvisandosi gli estremi per il riconoscimento della protezione internazionale, nella specie appaiono sussistenti i presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria; con l’effetto che, in parziale accoglimento del ricorso, deve essere riconosciuto alla ricorrente il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per seri motivi di carattere umanitario ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 5, comma 6, T.U. Immigrazione, ora denominato permesso di soggiorno “casi speciali”.

In ragione della peculiarità delle questioni trattate e della natura della materia sussistono i presupposti per compensare integralmente tra le parti le spese processuali.

#### **P.Q.M.**

Visto l’art. 35 bis del D.L.vo 25/2008,

**in parziale accoglimento** del ricorso proposto da \_\_\_\_\_ riconosce il diritto dello stesso al rilascio di un permesso di soggiorno per seri motivi di carattere umanitario ai sensi dell’art. 5, comma 6, del D.L.vo 286/98, ora denominato permesso di soggiorno “casi speciali”, e per l’effetto dispone trasmettersi gli atti al Questore competente per territorio e al Pubblico Ministero per quanto di competenza.

Dichiara le spese interamente compensate fra le parti

Bologna, così deciso il 2 novembre 2020

Il Presidente est.  
Dott. Angela Baraldi