

N. R.G. 7626/2020



TRIBUNALE ORDINARIO DI BARI
SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE,
PROTEZIONE INTERNAZIONALEE
LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

Il Tribunale, riunito in camera di consiglio nelle persone dei Magistrati:

Antonio Costantini - Presidente relatore -
Valentina D'Aprile - Giudice -
Enzo Davide Ruffo - Giudice -

ORDINANZA

nella causa civile iscritta al n. r.g. 7626/2020 promossa da:

nato in Mali il 1/1/1988 rappresentato e difeso
dall'**Avv. Susanna Bolognese**;

- ricorrente -

Contro

Ministero dell'Interno – Questura di Foggia rappresentato *ope legis*
dall'**Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari**

- resistente -

RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

1. Con ricorso depositato in data 21 giugno 2020 cittadino maliano, ha impugnato il provvedimento emesso il 30 marzo 2020 e notificato il 22 maggio 2020 con il quale la Questura di Foggia ha negato il rinnovo del permesso di soggiorno per protezione speciale con scadenza 30 maggio 2019, ritenendo - su parere negativo della Commissione Territoriale di Roma - che non vi fossero i relativi presupposti. La parte privata ha censurato il provvedimento della Questura nella parte in cui non avrebbe valutato adeguatamente la posizione individuale del ricorrente, ormai da sei anni in Italia, che già in occasione della prima audizione aveva evidenziato di non voler far ritorno in Mali a cagione della generalizzata violenza; ha messo in evidenza la lunga emigrazione che lo aveva visto trasferirsi in Costa d'avorio e Libia, il conseguimento del primo ciclo di istruzione, la frequenza del corso da orefice

che gli consente di lavorare in proprio, oltre alla conoscenza della lingua italiana attestata da idonea certificazione. Ha, in conclusione, richiesto, oltre alla sospensiva del provvedimento impugnato, accordata in data 19 luglio 2020, la tutela sussidiaria, in subordine quella prevista dall'art. 5, comma 6, TUI (con il rilascio del permesso di soggiorno per casi speciale ex art. 1, comma 9, d.l. 113/2018), il non respingimento di cui all'art. 19, comma 1 e 1.1. TUI, nonché, in via graduata, la tutela ex art. 10, comma terzo, cost.

Il Ministero dell'Interno, regolarmente citato, si è costituito con comparsa di costituzione in data 30 ottobre 2020 inviata telematicamente ed ha rilevato l'inammissibilità della domanda tesa ad ottenere una tutela (sussidiaria) mai specificamente richiesta all'autorità amministrativa, nel merito ha evidenziato l'impossibilità di riconoscere la tutela umanitaria dovendosi fare applicazione dei più ristretti ambiti normativi contenuti nell'art. 19, comma 1 e 1.1, TUI come modificato a seguito della entrata del d.l. 113/2018, infine, osservando come non vi sia spazio per un riconoscimento della tutela ex art. 10, comma terzo, cost., norma che trova tutela attraverso le varie ipotesi disciplinate dalla legge ordinaria. Ha infine richiesto la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato e la rifusione delle spese di lite.

La difesa della parte privata, anche in occasione dell'udienza tenutasi in data 25 novembre 2020, oltre ad insistere nelle conclusioni formulate nel ricorso introduttivo, ha espressamente richiesto, se del caso, la protezione speciale ex art. 19, comma 1.2., TUI per come introdotto dal d.l. 130/2020 oltre alla liquidazione degli onorari come da istanza e nota spese.

2. Il ricorso è parzialmente fondato.

3. Si osserva che il comma 5 dell'art. 5 del d.lgs. 286/98 prevede che nel caso di rinnovo del permesso di soggiorno, la Questura debba sempre verificare se siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio.

Il rinnovo del permesso di soggiorno per protezione speciale concesso al ricorrente, in corso di validità dal 31 maggio 2017 al 30 maggio 2019, veniva richiesto in data 8 agosto 2019.

Gli elementi cronologici dell'atto rilasciato di cui si richiedeva il rinnovo, fanno ritenere applicabile *ratione temporis* la disciplina successiva alla modifica introdotta dal d.l. 113/2018, in considerazione della norma transitoria di cui al comma 8 dell'art. 1 del decreto citato, in quanto il permesso di soggiorno era in corso di validità, scaduto dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018. Detta norma, infatti, prevede che *"Fermo restando i casi di conversione, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuto ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"*.

Deve, però, rilevarsi come nel nostro ordinamento, prima del predetto d.l. 113/2018, il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari competeva al Questore territorialmente competente, che provvedeva al rilascio, o a seguito di richiesta da parte della Commissione Territoriale, nell'ambito della procedura di protezione internazionale (art. 32, comma 3, d.lgs. n. 25/08, nella formulazione precedente alla riforma ex d.l. 113/2018), oppure a seguito di autonoma valutazione, laddove direttamente richiestogli dal cittadino straniero (dell'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/98, nella formulazione precedente alla riforma ex d.l. 113/2018).

Quanto alla prima ipotesi, si rileva che il riconoscimento della protezione umanitaria era espressamente previsto – seppur come forma residuale - insieme alle due forme tipiche della protezione internazionale definite dall'Unione europea, quali il riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria; l'esame della richiesta di protezione umanitaria avveniva all'interno dell'unica procedura di protezione internazionale, articolata nelle tre forme di protezione sopra citate, azionabile dinanzi alla medesima autorità amministrativa, quale la Commissione Territoriale presso il Ministero dell'Interno. Per espressa previsione contenuta nel d.lgs. 25/2008 (art.32, co. 3), tale organo amministrativo, qualora ricorressero gravi motivi di carattere umanitario, trasmetteva gli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari nei confronti dei soggetti che non avessero ottenuto il riconoscimento delle altre forme di protezione; in tale ipotesi, l'orientamento consolidato della giurisprudenza ritiene che il Questore non avesse alcuna discrezionalità valutativa in ordine al rilascio del titolo di soggiorno, non avendo quest'ultimo alcun potere accertativo circa la sussistenza del diritto, negandosi qualsivoglia potere discrezionale idoneo ad incidere su posizioni di diritto soggettivo inerente a della personalità ma fosse tenuto al rilascio del titolo indicato dalla Commissione Territoriale (Cass. SSUU, ord. n. 11535/09; Cass. n. 26641/2016; Cass. n. 16221/2012; Cass. n. 26481/2011).

Oltre che nell'ambito della procedura di protezione internazionale, il permesso di soggiorno per motivi umanitari poteva essere richiesto direttamente al Questore competente per il luogo ove dimora qualora ricorrano gravi motivi di carattere umanitario, ai sensi dell'art. 5 comma 6 d.lgs. n. 286/98. Il Questore, prima di respingere la domanda di rilascio del permesso di soggiorno, è tenuto a svolgere la verifica sulla particolare situazione di fatto nella quale versa il richiedente, accertando l'insussistenza di elementi impeditivi all'espulsione o respingimento verso lo Stato di appartenenza. Al riguardo, l'art.11 comma 1 lett. c-ter) del DPR n.394/1999 prevede che il Questore esamini la domanda "previo parere delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ovvero acquisizione dall'interessato della documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale".

4. La normativa in materia di protezione umanitaria, come anche osservato da parte della Avvocatura Distrettuale, era stata modificata per mezzo del d.l. 113/2018 che aveva pretermesso ogni riferimento ai motivi umanitari contenuti nelle diverse leggi, mantenendo

ferma la struttura della protezione internazionale nelle classiche forme di cui agli artt. 7 e 14 d.lgs. 251/2007 (*status* di rifugiato e tutela sussidiaria), e prevedendo ipotesi tassative che davano diritto all'inespellibilità dello straniero previa estrapolazione di ipotesi che venivano tipizzate quanto a durata e caratteristiche del permesso di soggiorno strettamente limitato cronologicamente al motivo che vi aveva dato causa (ad esempio gli artt. 19, comma 2, lett. d-*bis* e 20-*bis* TUI). In tal modo il legislatore aveva inteso espressamente limitare l'opera della giurisprudenza di merito che aveva allargato, ritenendosi vincolata in ragione dei principi costituzionali e convenzionali cui l'Italia ha aderito, l'alveo delle forme di tutela attraverso l'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

5. Nelle more del giudizio, però, è entrato in vigore il d.l. 130/2020. L'art. 15, comma 1, prevede che le norme di cui all'articolo 1, comma 1, lett. e), tra cui la nuova formulazione dell'art. 19, comma 1.1, TUI, si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge avanti alle commissioni territoriali, al questore e alle sezioni specializzate dei tribunali.

5.1. Il d.l. 130/2020 ha introdotto quale ipotesi di inespellibilità utile ai fini del riconoscimento della protezione speciale (art. 19 d.lgs. 286/98 e 32, comma 3, d.lgs. 25/08), le ipotesi in cui l'allontanamento del cittadino straniero dal territorio nazionale possa dare luogo ad una violazione del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Il decreto ha, da un lato, (ri)modificato l'art. 5 comma 6, d.lgs. 286/98, facendo espressamente salvo il rispetto "degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano" (salvezza che i più ritenevano comunque assicurata dalla tutela riconosciuta da fonti di diritto superiori alla legislazione ordinaria), dall'altro, per mezzo della riformulazione dell'art. 19, comma 1.1, d.lgs. n. 286/1998, ha previsto l'inespellibilità del richiedente asilo allorché possa essere sottoposto, in ipotesi di rimpatrio, **a trattamenti inumani o degradanti**, estendendo complessivamente la portata dell'istituto ai casi in cui sussistano "fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare", specifico ambito di tutela che la disposizione impone venga esplorato tenendo conto "della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine".

La legge ha inteso, quindi, valorizzare i percorsi di inserimento compiuti dal cittadino straniero sul territorio nazionale, l'esistenza di un sistema di relazioni a livello personale, sociale e lavorativo, che siano sufficientemente significativi tanto da rendere evidente un radicamento con il territorio in sintonia con l'art. 8 CEDU che prevede la tutela del diritto di allacciare ed intrattenere legami con i propri simili e con il mondo esterno, favorendo i rapporti sociali tra immigrati stabilmente insediati e la comunità nella quale vivono e fanno parte

integrante (Corte europea diritti dell'uomo Sez. I, Sent., ud. 22/01/2019, 14-02-2019, n. 57433/15; U. c. Paesi Bassi [G.C.], n. 46410/99, § 59, CEDU 2006-XII).

L'intervento normativo reintroduce parte del testo espunto dalla precedente riforma, lasciandone fuori il riferimento ai "seri motivi di carattere umanitario" di cui al testo originario, sintagma non citato dalla nuova disciplina.

5.2. Deve osservarsi che, a prescindere dalla questione interpretativa connessa alla possibile sovrapposizione tra la "nuova" tutela prevista dal riformulato art. 19, comma 1.1, TUI e la precedente disciplina della tutela umanitaria, per quel che attiene il presente procedimento, il comune substrato esistente tra le due discipline (tutela per motivi umanitari e cause che ostano alla espulsione oggi previste dall'art. 19, comma 1.1, TUI) fa ritenere esistenti i presupposti per il riconoscimento del diritto al rinnovo al permesso di soggiorno secondo la disposizione oggi contenuta nell'art. 19, comma 1.1. e 1.2., norma, quest'ultima, che impone di accordare, alla ricorrenza delle circostanze significativamente espresse nel precedente comma 1.1., il permesso di soggiorno "per protezione speciale".

6. Una volta enunciato l'ambito normativo applicabile al ricorrente, deve essere riconosciuto il diritto al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari nelle forme del permesso di soggiorno "per protezione speciale" sulla base della valutazione della posizione individuale del ricorrente che, qualora rimpatriato in Mali, nazione che vive (come si specificherà in seguito) una generalizzata di conflitto armato, dopo ben sei anni dal suo arrivo in Italia, sarebbe irrimediabilmente esposto a **trattamenti inumani o degradanti**, tenuto conto della presenza di fondati motivi per ritenere che "l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare".

6.1. Si osserva che la situazione socio politica che caratterizza il Mali risulta attualmente peggiorata; dalle informazioni estrapolate dal portale "Viaggiare Sicuri" della Farnesina, in corso di validità, "alla luce dell'elevato rischio terroristico e di un quadro complessivo di sicurezza estremamente critico ed in continua evoluzione, tutto il Mali, compresa la capitale Bamako, è da considerarsi a rischio; rischio che diviene estremamente elevato nelle regioni settentrionali del paese (regioni di Timbuctu, Gao e Mopti), mentre l'instabilità si estende anche alle regioni centrali di Segou e intorno alla Capitale. Sono frequenti episodi di criminalità di cui si rendono protagonisti gruppi legati alla "jihad" anche nella regione meridionale di Sikasso. Lo stato d'emergenza, decretato a fine luglio 2016, è stato prorogato in varie occasioni e risulta tutt'ora in vigore fino a nuovo ordine. Si segnala, inoltre, che il 29 marzo ed il 19 aprile 2020 sono state effettuate le elezioni legislative per il rinnovo del parlamento, elezioni influenzate sia dalla paura per il "coronavirus", sia dalle minacce "jihadiste" alla sicurezza. Si è, infatti, registrata una scarsissima affluenza al primo turno, mentre, circostanza che ha certamente influito negativamente sul regolare corso delle elezioni legislative, il venerdì precedente alla prima tornata elettorale è stato rapito il leader dell'opposizione Soumailia Cissé, già tre volte candidato alla presidenza, che si ritiene sia attualmente nelle mani dei gruppi

jihadisti affiliati ad "al Qaeda". Nelle aree più colpite dalla violenza integralista i seggi elettorali sono praticamente rimasti deserti.

Dal rapporto dell'UNHCR "UNHCR position on returns to Mali", pubblicato a **luglio 2019**, e dalle informazioni raccolte su ACLED DATA, emerge la permanenza di una situazione di conflittualità interna e di grave instabilità nelle aree settentrionali (regioni di Timbuctù, Gao, Ménaka e Kidal), conflittualità e, conseguentemente, instabilità che si sono gradualmente spostate verso le regioni centrali di Mopti e Ségou, e si sta ulteriormente espandendo, andando a colpire anche le regioni meridionali di Sikasso e (per quanto riguarda la regione di Koulikoro,) le aree di Nara, Kolikana, Banamba e Koulikoro, zone, anche queste ultime, attualmente interessate da una situazione di violenza indiscriminata e di diffusività tale da giustificare il riconoscimento della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14, lett. c), d.lgs. 251/2007.

Sebbene, quindi, le restanti zone del Paese (**Kayes**, Bamako, e le aree meridionali del Koulikoro, quali Kati, Dioila e Kangaba) presentino una situazione meno grave e più stabile rispetto alle regioni centro-settentrionali, non può per ciò solo escludersi un rischio di potenziale esposizione a violenza indiscriminata e diffusa, tale da giustificare il riconoscimento della protezione sussidiaria, in ragione della rapida espansione del conflitto che si sta spostando verso le zone meridionali, sicché anche la zona di **Kayes** deve ritenersi insicura al fine di un rimpatrio del richiedente asilo.

Lo stesso citato rapporto di "UNHCR", invita gli Stati a non riportare forzatamente in Mali le persone provenienti dalle seguenti regioni: Timbuktu, Gao, Kidal, Taoudenni, Ménaka, Mopti, Ségou e Sikasso. Inoltre, in relazione alla regione di Koulikoro, l'UNHCR invita gli Stati a non rimpatriare forzatamente persone provenienti dalle seguenti aree: Nara, Kolikana, Banamba e Koulikoro. Ed inoltre, con riferimento alle restanti aree del Mali, dato l'intensificarsi della situazione generale di insicurezza ed instabilità, l'UNHCR non ritiene appropriato che gli Stati neghino la protezione internazionale alle persone originarie delle aree sopra elencate sulla base di un rimpatrio in una delle restanti parti del Mali (ovvero le regioni di Kayes o Bamako, o le aree meridionali della Regione di Koulikoro, vale a dire: Kati, Dioila e Kangaba), a meno che quella persona non abbia legami stretti e forti con la zona di riferimento. Qualsiasi ritorno di questo tipo richiederebbe un'attenta valutazione delle circostanze individuali della persona.

Dal recentissimo report "Annual report on the human rights situation in 2019", pubblicato da Human Rights Watch il **14 gennaio 2020**, emerge non solo una graduale intensificazione degli attacchi perpetuati dai gruppi islamisti, ma anche l'impossibilità del governo di riuscire a rispondere a tale grave crisi di sicurezza. Dal citato report si apprende, infatti, che "il peggioramento della situazione della sicurezza nel paese ha provocato una crisi politica e ha comportato ritardi nel processo di revisione costituzionale e nelle elezioni parlamentari. Il processo di pace, previsto per porre fine alla crisi 2012-2013 nel nord, ha fatto pochi progressi, anche in materia di disarmo e ripristino dell'autorità statale." Al contrario, nel corso del 2019, "almeno 400 civili sono stati uccisi in incidenti di violenza comunitaria nel Mali centrale e settentrionale. [...] Oltre 50 civili sono stati uccisi da ordigni esplosivi improvvisati

piantati su strade, specialmente nel Mali centrale. Gli islamisti armati hanno continuato a minacciare e talvolta ad uccidere i leader locali ritenuti collaboratori del governo e a picchiare coloro che sono impegnati in pratiche culturali proibite. Hanno anche imposto la loro versione della Sharia (legge islamica) attraverso tribunali che non aderivano a standard di equo processo”

A non diverse conclusioni perviene il rapporto del Dipartimento di Stato americano, pubblicato a **novembre 2019**, il quale evidenzia che i gruppi terroristici hanno aumentato i loro attacchi contro tutti i firmatari degli accordi, compresi gli ex gruppi ribelli con i quali si erano alleati brevemente. Il terrorismo, l'insicurezza e la mancanza di responsabilità o una amministrazione efficiente hanno determinato un aumento significativo della violenza intercomunale, in particolare nel Mali centrale. L'area di conflitto si è spostata più a sud che in qualsiasi momento dalla tripla crisi del 2012 dell'insurrezione politica, del colpo di stato militare e dell'assalto terroristico al paese. La sicurezza nel centro del paese è rapidamente peggiorata nel 2018. I terroristi hanno approfittato delle tensioni intercomunalì ed etniche di lunga data per aumentare significativamente la violenza contro i civili.

La situazione di crescente instabilità del Mali è, altresì, confermata dalla decisione, da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, di prorogare la missione MINUSMA fino al giugno 2020, in virtù proprio del perdurare dello stato generale di insicurezza. Il recente **colpo di stato** avvenuto lo scorso **19 agosto 2020** non consente, ad oggi, di prevedere un rapido miglioramento della situazione ed appare probabile una sua involuzione ovvero recrudescenza del conflitto armato in atto.

Ciò premesso, se la situazione socio politica in Mali consente una tutela ex art. 14, lett. c), in ragione dell'evidente esistenza di un conflitto armato generalizzato, devono giocoforza ritenersi esistenti i presupposti enunciati dall'art. 19, comma 1.1., d.lgs. cit. a mente del quale non è consentita l'espellibilità dell'emigrante allorché costui rischi, **in ipotesi di rimpatrio, trattamenti inumani o degradanti**, così violando il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare”, ambito di tutela che il legislatore ha inteso salvaguardare allorché possa anche apprezzarsi un lungo tempo di dimora in Italia.

La norma in questione deve essere letta alla luce dell'art. 32 della Costituzione e all'interpretazione datane dalla Corte costituzionale che, con particolare riguardo agli stranieri irregolari sul territorio, afferma che esiste un nucleo irriducibile di tutela, non bilanciabile con altre esigenze, quale ambito inviolabile della dignità umana (sent. 2512/2001).

Non vi sono dubbi, allora, che qualora il ricorrente fosse rimpatriato in Mali, dove sussiste un generalizzato pericolo per ogni cittadino a cagione degli scontri armati in atto, in considerazione della lunga permanenza in Italia, della perdita di ogni contatto con quel Paese abbandonato in tenera età per le ragioni che si sono rivelate, con gli anni, giustificate, si verrebbe a compromettere il minimo di dignità che deve essergli garantito, circostanza che impone di ritenere doveroso il riconoscimento della tutela ex art. 19 d.lgs. cit.

L'immediata applicazione della normativa introdotta con il citato d.l. 130/2020 e segnatamente dell'art. 19, comma 1.1. e 1.2. TUI, il chiaro tenore della norma transitoria di cui all'art. 15 cit. e la sostanziale assimilazione dell'attuale disciplina alla precedente che prevedeva la tutela umanitaria, rende inconferenti le osservazioni della parte pubblica nella parte in cui ha ritenuto in questa sede non percorribile la possibile richiesta di differente tutela, reputando necessario onerare la parte privata di una defatigante ed inutile, quanto lunga, differente procedura.

7. In ragione dell'esistenza di ragioni che impediscono il rimpatrio del ricorrente sussistono, per quanto sopra detto, i presupposti per il rinnovo del permesso di soggiorno per "protezione speciale".

8. L'accoglimento parziale della domanda impone la compensazione delle spese.

Vi sono i presupposti per l'ammissione del ricorrente al patrocinio a spese dello Stato che si liquida con separato provvedimento.

P.Q.M.

Il Tribunale:

1) ordina alla Questura di Foggia il rinnovo in favore di _____ del permesso di soggiorno per protezione speciale ex art. 19, comma 1.2., T.U. Immigrazione;

2) ammette il ricorrente al patrocinio a spese dello Stato.

3) spese compensate.

Così deciso in Bari il 27 novembre 2020.

Il Presidente estensore
Antonio Costantini