



TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE

in persona del giudice monocratico dott.ssa Damiana Colla, ha pronunciato il seguente

DECRETO FISSAZIONE UDIENZA EX ARTT. 281 UNDECIES E 669 SEXIES C.P.C.

CON PROVVEDIMENTO CAUTELARE *INAUDITA ALTERA PARTE*

nella causa di primo grado iscritta al n. R.G. 2939/2025, promossa da

[REDACTED] rappresentata e difesa dall'avv. Salvatore Fachile ed elettivamente domiciliata in Roma, via Oslavia, n. 30, presso lo studio del difensore

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO – QUESTURA DI ROMA

- resistente -

Con ricorso ex art. 281 *decies* e ss. c.p.c. depositato il 16.1.2025, la ricorrente, cittadina haitiana, ha domandato in via cautelare l'accertamento dell'illegittimità del rifiuto della Questura di Roma di formalizzare la propria domanda di protezione speciale ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 286/1998, con conseguente ordine di formalizzazione della volontà manifestata in tal senso con PEC del 16.12.2024 e rilascio di titolo valido quale permesso di soggiorno provvisorio. Nel merito, ha domandato l'accertamento del proprio diritto alla protezione speciale.

La ricorrente ha rappresentato di aver abbandonato Haiti per sottrarsi alla violenza indiscriminata diffusa nel Paese e di essere giunta in Italia, dov'è stata ospitata da una coppia di cittadini italiani con i quali ha stretto un forte legame e che hanno intenzione di avviare le pratiche per l'adozione. Ha rappresentato e documentato di essersi personalmente recata presso gli uffici preposti della Questura di Roma al fine di domandare il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale e di aver altresì trasmesso tale volontà via PEC, ma che l'Amministrazione ha rifiutato di formalizzare la sua istanza, sia verbalmente sia con risposta via PEC, sull'assunto dell'intervenuta abrogazione della procedura di richiesta di permesso per protezione speciale diretta al Questore e della sola possibilità per la ricorrente di domandare la protezione internazionale, rimettendo l'esame alla Commissione Territoriale competente.

Relativamente all'istanza cautelare, sotto il profilo del *fumus boni iuris*, la ricorrente ha insistito per la sussistenza del proprio diritto a presentare presso la Questura di Roma e a veder esaminata la propria domanda di protezione speciale, anche nonostante le intervenute modifiche normative, non essendo stato eliminato il diritto al riconoscimento della protezione speciale in applicazione dei commi 1 e 1.1 dell'art. 19 del d.lgs. 286/1998, i quali prevedono cause di inespellibilità inderogabili, cui necessariamente consegue il diritto al rilascio di un titolo che abiliti al soggiorno. Quanto al profilo del *periculum in mora*, la ricorrente ha rappresentato il rischio, cui resta esposta in assenza di un titolo di soggiorno, di essere rimpatriata in un Paese d'origine – Haiti – interessato da gravissima violenza, tale da mettere a rischio la propria incolumità, come largamente attestato da organizzazioni e istituzioni internazionali. Ha inoltre rappresentato i solidi legami di cui gode sul territorio nazionale, in particolare con la famiglia che intende adottarla, cui consegue il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 CEDU.

Deve innanzitutto premettersi, in via pregiudiziale, la giurisdizione dell'adito Giudice ordinario, attesa l'indubbia natura di diritto soggettivo della situazione giuridica fatta valere dalla ricorrente. Come difatti sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità, la situazione giuridica soggettiva del cittadino straniero ha natura di diritto soggettivo, con conseguente radicamento della giurisdizione del giudice ordinario in tutte le controversie che lo riguardano (cfr. SS.UU. ordinanza n. 5059 del 28.02.2017, secondo cui: *“la situazione giuridica soggettiva dello straniero ha natura di diritto soggettivo, da annoverarsi tra i diritti umani fondamentali garantiti dagli art. 2 Cost. e 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, e, pertanto, non degradabile ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo”*). In particolare, la richiesta che la ricorrente ha rivolto alla Questura di Roma risulta finalizzata all'esercizio del suo diritto assoluto, costituzionalmente garantito dall'art. 10, c. 3 della Costituzione, di avanzare domanda di protezione. Seguendo un'interpretazione costituzionalmente orientata, deve ritenersi infatti che la protezione speciale rientri, unitamente allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, nel diritto di asilo tutelato da tale norma costituzionale, potendo tale forma di protezione essere riconosciuta anche nell'ambito della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Pertanto, la situazione di chi presenta (o tenta di presentare) domanda di protezione speciale deve equipararsi a quella di chi presenta (o tenta di presentare) domanda di protezione internazionale, determinandosi altrimenti trattamenti differenziati in situazioni sostanzialmente uguali a seconda della procedura prescelta per azionare il medesimo diritto – di chiedere e vedersi riconosciuta la protezione speciale – , in violazione dell'art. 3 della Costituzione, trattandosi di una disparità di trattamento del tutto irragionevole.

Ciò posto, venendo all'esame del merito, appaiono nella specie sussistenti i presupposti per l'emissione del richiesto provvedimento di urgenza *inaudita altera parte*, ravvisandosi entrambi i presupposti cautelari del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* richiesti dall'art. 700 c.p.c., per le ragioni che seguono.

Sotto il profilo innanzitutto del *fumus boni iuris*, ossia la verosimile fondatezza della domanda, la ricorrente ha provato di aver tentato senza successo di presentare la propria domanda di protezione speciale presso la Questura di Roma in data 16.12.2024, trasmettendo la relativa manifestazione di volontà via PEC, con rappresentazione e documentazione delle ragioni di insicurezza del Paese d'origine e di positivo e stabile inserimento in Italia dedotte a fondamento della domanda e con conseguente richiesta di fissazione di un appuntamento per la formalizzazione della domanda (cfr. PEC del 16.12.2024 in atti). La ricorrente ha altresì documentato di essersi personalmente recata presso i locali dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma il giorno seguente, al fine di ottenere la formalizzazione della volontà già trasmessa, ma di non esservi riuscita a causa del rifiuto del personale ivi presente, fondato sull'intervenuta entrata in vigore del d.l. 50/2020, come da dichiarazione dell'operatore legale che l'ha accompagnata: *“in qualità di operatore legale, nella data del 17/12/2024 ho accompagnato presso la Questura di Roma- Ufficio Immigrazione, sita in via Teofilo Patini, 23 a Roma la sig.ra [REDACTED]... Io e la sig.ra [REDACTED] ci recavamo ai cancelli della questura stranieri situata in via Patini alle ore 8.00 del mattino. In tale occasione una volta giunti al cancello d'ingresso interloquivamo con un operatore di polizia, il quale si occupava di filtrare le persone all'ingresso. Mostravamo al personale la pec inviata il giorno precedente dal legale di riferimento della sig.ra [REDACTED] nella quale si anticipava la richiesta in oggetto: l'istanza di rilascio di permesso di soggiorno ex art. 19 co. 1.1 D.lgs 286/98. Allo stesso tempo esponevamo verbalmente la richiesta della sig.ra [REDACTED] la quale si era recata quel giorno in questura per ottenere la formalizzazione della richiesta o quanto meno un appuntamento per presentare la richiesta. Il personale di polizia alla porta replicava che non era più possibile presentare tale richiesta a causa dell'entrata in vigore del Decreto Cutro, il quale a loro dire aveva cancellato tale possibilità. Nonostante le nostre rimostranze e la richiesta di fissare almeno un appuntamento per valutare la richiesta il personale di polizia rifiutava fermamente la richiesta. Pertanto eravamo allontanati dalla questura di Roma di via Patini senza che la sig.ra [REDACTED] potesse presentare richiesta di*

rilascio di permesso di soggiorno ex art. 19 co. 1.1 D.lgs 286/98” (cfr. dichiarazione dell’operatore legale del 13.1.2025, in atti). Il medesimo rifiuto è stato opposto dalla Questura tramite PEC, recante la medesima data del 17.12.2024, nella quale si rappresenta che la ricorrente *“puo’ richiedere, se vuole, protezione internazionale rimettendo alla Commissione Territoriale la decisione sulla forma di protezione da riconoscere eventualmente”* (cfr. comunicazione PEC dell’Ufficio Immigrazione della Questura di Roma del 17.12.2024, in atti). La ricorrente ha dunque nuovamente richiesto la ricezione della propria istanza e la fissazione di un appuntamento per la relativa formalizzazione, con diffida ad adempiere indirizzata alla Questura di Roma per il tramite del difensore (cfr. PEC dell’8.1.2025, in atti), ma tale ultima comunicazione è rimasta priva di riscontro.

Ciò posto, nella fattispecie, a giustificazione del proprio rifiuto di ricevere la domanda di protezione speciale dell’odierna ricorrente, la Questura di Roma adduce – verbalmente e via PEC, senza l’emanazione di un provvedimento formale – l’unico argomento relativo all’impossibilità di presentare tale domanda secondo le modalità richieste sotto il vigente regime normativo, cui conseguirebbe l’unica possibilità per la ricorrente di presentare domanda di protezione internazionale, con esame interamente devoluto alla Commissione Territoriale. La legge 50/2023 di conversione del d.l. 20/2023, entrata in vigore il 6.5.2023, ha infatti soppresso il secondo periodo dell’art. 19, comma 1.2 del d.lgs. 286/1998, il quale prevedeva che *“[n]el caso in cui sia presentata una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1, il Questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, rilascia un permesso di soggiorno per protezione speciale”*, dunque eliminando la previsione espressa della possibilità di domandare e di ottenere direttamente presso il Questore il rilascio di un permesso per protezione speciale, previo parere della Commissione Territoriale, sussistendone i requisiti di legge.

Deve tuttavia considerarsi come le modifiche apportate dal d.l. n. 20/2020, in particolare all’art. 7, e dalla relativa legge di conversione n. 50/2023 – pur abrogando il terzo e quarto periodo del comma 1.1 dell’art. 19 del d.lgs. 286/1998, i quali (nella versione novellata dal d.l. 130/2020, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173) espressamente contemplavano tra le ipotesi di inespellibilità utili ai fini del riconoscimento della protezione speciale il caso in cui l’allontanamento del cittadino straniero dal territorio nazionale potesse dare luogo ad una violazione del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare – non abbiano modificato il primo ed il secondo periodo del comma 1.1. del suddetto art. 19 (sempre nella versione novellata dal d.l. 130/2020). Anche all’esito delle ultime modifiche, dunque, tale norma continua a prevedere tra le ipotesi di inespellibilità utili ai fini del riconoscimento della protezione speciale e del rilascio del relativo permesso di soggiorno, sia il caso in cui l’allontanamento del cittadino straniero dal territorio nazionale possa esporlo a persecuzioni per motivi di razza, sesso, orientamento sessuale, identità di genere, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche o condizioni personali o sociali ovvero a subire tortura o trattamenti inumani e degradanti – in attuazione del principio di diritto internazionale cogente di *non refoulement*, espresso tra gli altri strumenti internazionali dall’art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e dall’art. 3 della Convenzione europea per i diritti dell’uomo nell’interpretazione ormai da tempo affermata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo (a partire da ECtHR, Soering v. the United Kingdom, n. 14038/88 del 7 luglio 1989) – , sia il caso in cui l’allontanamento del cittadino straniero costituisca una violazione degli obblighi di cui all’art. 5, comma 6 del d.lgs. 286/1998, ossia degli obblighi costituzionali o internazionali vincolanti per l’ordinamento italiano, compreso l’obbligo di rispetto della vita privata e familiare della persona ai sensi dell’art. 8 CEDU, come ribadito anche dalla Suprema Corte: *“in ogni caso, il diritto al rispetto della vita privata e familiare non solo è rimasto in vita nell’art. 5, comma 6, TUI, ma continua ad essere tutelato dall’art. 8 CEDU e rientra in quel “catalogo aperto” dei diritti fondamentali (cfr. Cass. Sez. Unite 24413/2021) connessi alla dignità della persona e al diritto di svolgere la propria personalità nelle formazioni sociali, tutelati dagli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost., trovando dunque il suo fondamento in fonti sovraordinate rispetto alla legislazione ordinaria”* (Cass. n. 28162/23).

La permanenza nel Testo Unico Immigrazione della previsione dell’inespellibilità per i casi in cui il rimpatrio comporti una

lesione di diritti fondamentali della persona, tutelati dall'ordinamento costituzionale e internazionale, necessariamente comporta il corrispettivo obbligo per l'Amministrazione di rilascio di un titolo di soggiorno al realizzarsi di questi casi, il quale garantisca la regolarità della presenza dell'individuo inespellibile sul territorio nazionale e il godimento di tutti i diritti connessi, da individuare nel permesso di soggiorno per protezione speciale secondo quanto espressamente previsto dall'art. 19, comma 1.2 del d.lgs. 286/1998, che dispone che *“ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1., la Commissione territoriale trasmette ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale”*.

Appare dunque evidente che, come correttamente rilevato dal difensore di parte ricorrente e già evidenziato dalla giurisprudenza di merito (cfr. tra le altre Trib. Bologna, sentenza del 28.6.2024 resa in r.g. n. 4443/2024), se l'ordinamento tuttora contempla il diritto al riconoscimento della protezione speciale e al rilascio del relativo titolo di soggiorno, per come argomentato sopra - né potrebbe essere diversamente, trovando tale forma di protezione il proprio fondamento nell'obiettivo di tutela di diritti di rango costituzionale e sovranazionale - , la persona che intenda far accertare di trovarsi in una delle situazioni di inespellibilità che danno diritto alla protezione speciale debba necessariamente disporre della possibilità di domandare all'autorità amministrativa lo svolgimento di tale accertamento. Può d'altra parte considerarsi un principio generale che l'autorità investita della domanda di rilascio di un titolo di soggiorno debba valutare la sussistenza anche dei requisiti di titoli di soggiorno diversi dai requisiti del permesso specificamente richiesto, ove questi ultimi non fossero rinvenuti, come stabilito dall'art. 5, comma 9, del d.lgs. 286/1998: *“Il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito entro sessanta giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni previsti dal presente testo unico e dal regolamento di attuazione per il permesso di soggiorno richiesto ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso da rilasciare in applicazione del presente testo unico”*. L'estensibilità dell'esame a requisiti diversi da quelli presupposti al titolo richiesto e la necessità di verificare in ogni caso l'inesistenza di un rischio di *refoulement* impongono all'autorità di raccogliere in ogni caso la richiesta di un titolo di soggiorno: il richiedente deve essere ricevuto dall'autorità competente a raccogliere la sua volontà, da individuarsi nella Questura (cui tale compito è demandato sia dal soppresso secondo periodo dell'art. 19, comma 1.2 del d.lgs. 286/1998, sia dall'art. 6 del d.lgs. 25/2008 relativamente alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale), e tale autorità deve provvedere alla formalizzazione della domanda, fissando un appuntamento a tal fine entro i termini di legge a chi manifesti la relativa volontà.

Quanto alle norme in materia di presentazione della domanda di protezione, è infatti opportuno richiamare l'art. 2 del d.lgs. 142/2015, secondo il quale la manifestazione di volontà di richiedere protezione non è subordinata a forme particolari, e il successivo art. 4, che stabilisce l'onere dell'Amministrazione di fornire un permesso di soggiorno a tutti i richiedenti asilo. La procedura è inoltre scandita da tempi celeri e certi, volti a garantire l'effettività dei diritti connessi allo status di richiedente asilo: l'art. 3 del d.lgs. 25/2008, in attuazione della direttiva 2005/85/CE, stabilisce che *“Le autorità competenti all'esame delle domande di protezione internazionale sono le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, di cui all'art. 4. L'ufficio di polizia di frontiera e la questura sono competenti a ricevere la domanda, secondo quanto previsto dall'art. 26”*, la quale ultima norma dispone che *“la questura, ricevuta la domanda di protezione internazionale, redige il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli predisposti dalla Commissione nazionale [...] redatto entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione ovvero entro sei giorni lavorativi nel caso in cui la volontà è manifestata all'Ufficio di polizia di frontiera. I termini sono prorogati di dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti”*. La Corte di Giustizia UE (Sentenza Evelyn Danqua, C-429/15) afferma, inoltre, che, in mancanza di norme stabilite dal diritto dell'Unione riguardanti le modalità procedurali relative alla presentazione e all'esame di una domanda di protezione internazionale, spetta all'ordinamento giuridico interno di ogni Stato membro disciplinare tali modalità, garantendo nel contempo che esse non

rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione. Deve citarsi anche il disposto dell'art. 6, par. 6 della direttiva 2013/33/UE (recepita dal d.lgs. 142/2015), secondo cui gli Stati membri non esigono documenti inutili o sproporzionati né impongono altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti conferiti dalla presente direttiva, per il solo fatto che chiedono protezione internazionale. Tale disposizione impegna gli Stati membri a non disseminare di inutili ostacoli burocratici il difficile cammino verso la richiesta di asilo. La manifestazione di volontà, non soggetta ad alcun formalismo, è quindi sufficiente a configurare un obbligo dell'Amministrazione a verbalizzarla nei termini stringenti previsti dalla normativa interna e internazionale.

Nel caso di specie, in mancanza di apposita modalità di prenotazione di un appuntamento, come espressamente comunicato dalla stessa Questura mediante la PEC di risposta al difensore (*“Questo Ufficio Immigrazione non rilascia appuntamenti a mezzo PEC per la presentazione delle prime istanze di protezione internazionale, stessa cosa vale per le istanze reiterate, se non in presenza di casi particolarmente vulnerabili e comunque supportati da idonea certificazione medica. Pertanto il suo assistito, se domiciliato in questa provincia, può presentarsi nei giorni dal Lunedì al Venerdì presso questo Ufficio Immigrazione sito in Roma Via Teofilo Patini 23, IV° sezione Profughi - sportello B, almeno dalle ore 07,30”*), cfr. PEC della Questura del 17.12.2024), senza che, pur presentandosi di persona presso gli uffici, la ricorrente sia tuttavia riuscita ad ottenere la formalizzazione della propria volontà, deve ritenersi che la comunicazione PEC alla Questura del 16.12.2024 (prodotta in giudizio) valga quale manifestazione chiara ed univoca della volontà della ricorrente di chiedere protezione speciale presso la Questura di Roma. Una volta ricevuta tale manifestazione di volontà, invece di provvedere alla formalizzazione nei tempi sopra esposti, l'Amministrazione ha posto in essere una pratica illegittima, non provvedendo alla formalizzazione, né fissando un appuntamento a tal fine, e anzi espressamente rifiutando di procedere in tal senso, tutto per come documentato in giudizio. Così facendo, l'Amministrazione ha di fatto impedito l'esercizio di un diritto inalienabile della persona, quale quello costituzionalmente e internazionalmente tutelato di richiedere la protezione dello Stato di accoglienza, cui deve porsi rimedio in questa sede giurisdizionale, ordinando alla Questura la formalizzazione della domanda di protezione speciale della ricorrente.

Quanto poi alle concrete modalità di svolgimento della procedura di riconoscimento del diritto alla protezione speciale una volta che la Questura abbia raccolto e formalizzato la domanda - e dunque quanto alla questione se l'esame e la decisione competano alla Questura stessa, previa acquisizione del parere obbligatorio della competente Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, secondo quanto in precedenza previsto dal secondo periodo dell'art. 19, comma 1.2 del d.lgs. 286/1998 formalmente abrogato dalla legge 50/2023 di conversione del d.l. 20/2023, ovvero se l'intera trattazione e decisione debbano essere affidate alla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale secondo le modalità ordinariamente previste nel caso di domanda d'asilo, peraltro più gravose per l'Amministrazione e corredate di maggiori garanzie per il richiedente (sostanziali e procedurali, quali il diritto all'accesso al sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e l'automatica sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di diniego in caso di impugnazione davanti all'autorità giurisdizionale, prevista in via ordinaria dall'art. 35 bis, comma 3 del d.lgs. 25/2008), con sacrificio della possibilità di una maggiore snellezza della procedura e dunque celerità della decisione - , l'adozione dell'una o dell'altra procedura non è oggetto di una specifica domanda di parte ricorrente, leggendosi nel ricorso che *“[s]arà poi compito dello Stato utilizzare la procedura più consona seguendo i principi che l'ordinamento detta in quello specifico settore e per le procedure assimilabili”*. Non pare dunque che la questione debba trattarsi nel caso di specie in questa sede, potendosi la scelta in materia organizzativa rimettere alla valutazione dell'autorità amministrativa, purché la procedura rispetti i tempi di legge e garantisca standard di effettività, serietà ed adeguatezza dell'esame, compreso l'intervento in ogni caso della specializzata Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, mediante rilascio di parere obbligatorio ovvero mediante trattazione della procedura intera.

Ciò posto quanto al *fumus boni iuris*, risulta altresì sussistente nel caso di specie l'ulteriore requisito cautelare del *periculum in mora*.

Deve infatti evidenziarsi che l'impossibilità di fatto di formalizzare la domanda di protezione – a causa dell'illegittimo rifiuto dell'Amministrazione competente, per come argomentato sopra – impedisce alla ricorrente di accedere alla condizione di richiedente protezione e al relativo titolo di soggiorno provvisorio, non solo escludendola da tutti quei diritti fondamentali della persona il cui godimento è subordinato alla regolarità della presenza sul territorio – impedendole, a titolo esemplificativo, di svolgere regolare attività lavorativa e di iscriversi al servizio sanitario nazionale ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. 286/1998, potendo disporre delle sole “*cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio*” ai sensi del successivo art. 35, ma restando esclusa dal complesso delle prestazioni a tutela e promozione della salute predisposte in generale dall'organizzazione dell'assistenza sanitaria sul territorio nazionale – , ma altresì esponendola al rischio di rimpatrio nel Paese d'origine.

Se tale situazione riguarda tutti coloro che abbiano intenzione di domandare protezione e non vi riescano (a causa dell'illegittima condotta dell'Amministrazione competente, come nel caso di specie), il pericolo è ancor più grave ed imminente nel caso specifico, in quanto l'odierna ricorrente rischia di essere espulsa verso un Paese, Haiti, caratterizzato dalla diffusione di violenza indiscriminata legata all'attività sul territorio di bande criminali armate, tale da esporre anche i civili al rischio della propria vita, come concordemente attestato dalle fonti internazionali disponibili, che si riportano di seguito.

Ad Haiti i civili restano vulnerabili agli attacchi delle bande nonostante gli sforzi della polizia.

Le bande di Port-au-Prince e del dipartimento di Artibonite hanno compiuto attacchi di rappresaglia contro i civili nel mese di dicembre [2024], provocando un'impennata delle vittime segnalate e trasformando il mese nel più letale per i civili dal 2018. Diversi massacri hanno determinato il picco di vittime civili. Tra il 6 e l'8 dicembre [2024], la banda Wharf Jérémie guidata da “Micanor” ha giustiziato almeno 207 residenti a Cité Soleil ... Il 10 dicembre [2024], membri delle bande Gran Griff, Lika e Palmiste hanno attaccato diversi villaggi nell'Artibonite, uccidendo, secondo quanto riportato, almeno 70 residenti (ACLED, ACLED Regional Overview Latin America and the Caribbean: January 2025, 14 gennaio 2025, <https://reliefweb.int/report/haiti/acled-regional-overview-latin-america-and-caribbean-january-2025>).

La violenza delle bande è rimasta dilagante ... Il 16 dicembre [2024] le bande hanno attaccato e parzialmente bruciato l'ospedale Bernard Mevs, uno dei pochi centri medici importanti ancora operativi nella capitale. Nel frattempo, la polizia haitiana e le forze della missione di sicurezza guidata dal Kenya hanno ripreso il controllo del centro di Petite-Rivière de l'Artibonite, nel dipartimento di Artibonite. Dopo la riconquista, il gruppo di difesa dei cittadini ha preso di mira sospetti membri di bande e presunti collaboratori nella zona, mentre le bande Gran Grief e Palmis hanno lanciato attacchi di rappresaglia contro gli abitanti; gli scontri hanno probabilmente ucciso almeno decine di persone, anche se non ci sono dati ufficiali alla fine di dicembre, e sfollato oltre 10.600 persone (ICG – International Crisis Group, CrisisWatch. Tracking Conflict Worldwide, dicembre 2024, <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/december-trends-and-january-alerts-2024#haiti>).

La violenza delle bande è aumentata nella capitale. Gli attacchi delle bande iniziati a metà ottobre [2024] a Port-au-Prince sono continuati a novembre, prendendo di mira diverse aree, tra cui Solino, Fort-Dimanche, Tabarre e Pétiion-Ville. Il portavoce della coalizione di bande Viv Ansann, Jimmy 'Barbecue' Chérizier, il 10 novembre ha dichiarato che la “fase di osservazione” era finita e che la battaglia di strada per rovesciare il governo sarebbe iniziata presto. Il giorno successivo le bande hanno organizzato una nuova ondata di attacchi coordinati nella capitale, costringendo scuole, aziende e diverse ambasciate a chiudere ... l'agenzia umanitaria delle Nazioni Unite ha riferito che gli attacchi hanno causato lo sfollamento di quasi 41.000 persone (ICG – International Crisis Group, CrisisWatch. Tracking Conflict Worldwide, novembre 2024, <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/november-trends-and-december-alerts-2024#haiti>). Il 3 ottobre [2024] la banda Gran Griff ha lanciato un violento assalto nella città di Pont-Sondé, nella regione di Artibonite, uccidendo almeno 115 persone e

costringendo migliaia di persone a fuggire ... Le Nazioni Unite hanno riferito che 1.745 persone sono state uccise nel periodo luglio-settembre [2024] a causa della violenza delle bande (ICG – International Crisis Group, CrisisWatch. Tracking Conflict Worldwide, ottobre 2024, <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/october-trends-and-november-alerts-2024#haiti>).

Nel 2024, la crisi multidimensionale di Haiti ha raggiunto livelli catastrofici. I gruppi criminali riuniti nella coalizione “Viv Ansanm” hanno intensificato gli attacchi su larga scala e coordinati che hanno bloccato il Paese da febbraio a maggio e da ottobre a oggi. Questi attacchi hanno colpito gravemente i servizi pubblici, tra cui l'elettricità, l'approvvigionamento idrico, i servizi igienici, l'assistenza sanitaria, l'istruzione e i trasporti, limitando in modo significativo l'accesso ai beni essenziali. Metà della popolazione di Haiti ha lottato ogni giorno per potersi permettere il cibo, dando al Paese uno dei più alti tassi di insicurezza alimentare al mondo.

Sono aumentati gli omicidi e i rapimenti da parte di gruppi criminali, con una risposta debole dello Stato e un sistema giudiziario inefficace. La violenza sessuale si è diffusa, con un accesso minimo ai servizi sanitari per le vittime e una quasi assenza di giustizia. L'aumento della fame e l'estrema povertà hanno costretto i bambini a unirsi a gruppi criminali, dove subiscono abusi, compreso lo sfruttamento sessuale ... L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha riferito che i gruppi criminali hanno ucciso almeno 5.601 persone e ne hanno rapite quasi 1.500 nel 2024. La violenza sessuale si è intensificata e diffusa ... Secondo le Nazioni Unite, a settembre i cosiddetti gruppi di “autodifesa” hanno ucciso oltre 260 persone sospettate di legami con organizzazioni criminali, spesso in collusione con la polizia, e hanno anche adottato le sue tattiche, come l'estorsione. La crisi di sicurezza e l'instabilità politica hanno aggravato la situazione umanitaria. Secondo la Banca Mondiale, nel 2024 oltre il 64% della popolazione di Haiti, 11,7 milioni di persone, vivrà con meno di 3,65 dollari al giorno ... Il sistema sanitario di Haiti è sull'orlo del collasso ... due haitiani su cinque non hanno accesso alle cure mediche di cui hanno urgente bisogno. Tra gennaio e settembre, la polizia avrebbe ucciso oltre 900 persone e ne avrebbe ferite quasi 600 nel corso di operazioni, secondo BINUH, alcune delle quali sarebbero state uccise o ferite a causa dell'uso eccessivo della forza.

Quasi 703.000 haitiani, il 25% dei quali bambini, sono sfollati all'interno del Paese. Secondo l'OIM, il totale è più del doppio rispetto al 2022, rendendo Haiti il Paese con il più alto numero di sfollati pro capite a livello globale, a causa della violenza legata alla criminalità. La maggior parte degli sfollati vive in insediamenti informali con accesso insufficiente a cibo, acqua, servizi igienici, alloggi e cure mediche. Il 75 per cento di questi siti si trova in aree controllate da gruppi criminali o in zone ad alto rischio, aumentando l'esposizione alla violenza, secondo le Nazioni Unite (HRW – Human Rights Watch, World Report 2025 – Haiti, 16 gennaio 2025, <https://www.hrw.org/world-report/2025/country-chapters/haiti>).

Almeno 5.601 persone sono state uccise ad Haiti lo scorso anno a causa della violenza di gruppo, con un aumento di oltre 1.000 unità rispetto al totale delle uccisioni per il 2023, secondo i dati verificati dall'Ufficio delle Nazioni Unite per i diritti umani. Altre 2.212 persone sono state ferite e 1.494 rapite. “Queste cifre non sono in grado di descrivere gli orrori assoluti che vengono perpetrati ad Haiti, ma mostrano la violenza incessante a cui la gente è sottoposta”, ha dichiarato l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani Volker Türk ... L'Ufficio delle Nazioni Unite per i diritti umani ha documentato 315 linciaggi di membri di bande e di persone presumibilmente associate alle bande, in alcune occasioni agevolati da agenti di polizia haitiani, nel 2024. Inoltre, tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2024 sono stati registrati 281 casi di presunte esecuzioni sommarie che hanno coinvolto unità di polizia specializzate ... Ha sottolineato Türk: “La grave insicurezza e la conseguente crisi dei diritti umani nel Paese semplicemente non consentono un ritorno sicuro, dignitoso e sostenibile degli haitiani” (OHCHR – UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Haiti: Over 5,600 killed in gang violence in 2024, UN figures show, 7 gennaio 2025, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/01/haiti-over-5600-killed-gang-violence-2024-un-figures-show>). Da settembre a novembre 2024, il BINUH (United Nations Integrated Office in Haiti) ha registrato 1.881 vittime di omicidi intenzionali, tra cui 234 donne, 33 ragazze e 40 ragazzi, rispetto alle 1.509 vittime dello stesso periodo

dell'anno precedente. Il numero di rapimenti ammonta ad almeno 447 vittime, tra cui 141 donne, 11 ragazze e 18 ragazzi, rispetto agli 835 rapimenti registrati nello stesso periodo di tre mesi dell'anno precedente. Nel frattempo, sono continuate le uccisioni da parte di gruppi di vigilanti o di cosiddetti “autodifensori”, con almeno 248 presunti membri di bande uccisi da gennaio a novembre 2024, di cui 108 solo da settembre a novembre. Un'intensificata e rinnovata ondata di violenza coordinata tra bande colpisce indiscriminatamente la popolazione, così come le infrastrutture critiche ... Dall'11 al 19 novembre 2024, i membri delle bande hanno deliberatamente sparato a uomini e donne che camminavano o viaggiavano su veicoli del trasporto pubblico e hanno bruciato i corpi di alcune di queste vittime per strada ... Complessivamente, gli attacchi hanno causato la morte di almeno 220 persone, il ferimento di almeno altre 92 e hanno costretto allo sfollamento quasi 41.000 persone ... Oltre agli attacchi per l'espansione territoriale, le bande hanno continuato a sottoporre i residenti nelle aree controllate dalle bande a violazioni dei diritti umani per rafforzare la loro governance criminale. A Carrefour, Cité Soleil, Croix-des-Bouquets e Gressier, quattro comuni senza alcuna presenza dello Stato, le bande hanno mantenuto un'atmosfera di paura e intimidazione punendo brutalmente gli individui che sfidavano le loro regole. Durante il periodo di riferimento, almeno 306 persone sono state uccise a colpi di arma da fuoco per aver rubato del bestiame o del denaro senza l'“autorizzazione” delle bande, per sospetta collaborazione con la polizia o, in generale, per aver sfidato le regole stabilite dalle bande ... La violenza delle bande è rimasta diffusa anche lungo le strade principali del dipartimento dell'Artibonite, dove passeggeri e conducenti di veicoli pubblici e privati sono stati estorti ai posti di blocco illegali istituiti dalle bande. Le persone che si rifiutavano di fermarsi venivano sistematicamente uccise (UN Security Council, United Nations Integrated Office in Haiti; Report of the Secretary-General [S/2025/28], 13 gennaio 2025, <https://www.ecoi.net/en/file/local/2120513/n2500407.pdf>).

La violenza delle bande nella nazione caraibica di 11,7 milioni di abitanti ha comportato che il numero di sfollati più che triplicasse dal dicembre 2023 - da 315.000 a più di un milione - anche se la fornitura di servizi di base e l'accesso a supporto e assistenza continuano a diminuire. Più di 5.600 persone sono state uccise dalla violenza delle gang ad Haiti lo scorso anno, con un aumento complessivo di oltre il 150% dal 2022. Altre 2.212 persone sono state ferite e quasi 1.500 sono state rapite. Le donne e le ragazze sono particolarmente vulnerabili alla violenza sessuale e i ragazzi al reclutamento da parte delle bande (TNH – The New Humanitarian, Aid in the crosshairs: Why access is growing harder in Haiti, 28 gennaio 2025, <https://www.thenewhumanitarian.org/interview/2025/01/28/aid-crosshairs-why-access-growing-harder-haiti>). Il numero di persone sfollate a causa della violenza delle bande ad Haiti è triplicato e ha superato il milione, ha avvertito martedì l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) delle Nazioni Unite. La situazione è particolarmente grave nella capitale Port-au-Prince, dove gli sfollati sono aumentati dell'87% tra il 2023 e il 2024, secondo i dati dell'OIM. Le bande controllano quasi tutta la città, portando al collasso i servizi sanitari rimasti e innescando l'insicurezza alimentare. Solo l'anno scorso, ad Haiti, più di 5.600 persone sono state uccise dalla violenza delle bande. Il portavoce dell'OIM, Kennedy Okoth Omondi, ha dichiarato che molti degli oltre un milione di sfollati sono dovuti fuggire più volte a causa dell'espansione del territorio di Port-au-Prince da parte delle bande (BBC, Number of internally displaced people in Haiti tripled in 2024, 14 gennaio 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c93q7ey90yzo>).

Nel corso dell'anno [2023], la violenza delle bande ad Haiti si è estesa a regioni precedentemente non colpite, tra cui i dipartimenti di Artibonite e del Centro. I rapimenti a scopo di riscatto da parte di bande armate sono aumentati e hanno colpito tutti i settori della società ... La violenza delle bande è continuata ad alti livelli nell'area metropolitana di Port-au-Prince. Alcune bande avrebbero ricevuto il sostegno delle élite politiche ed economiche. Le bande armate sono state anche responsabili di conflitti che hanno causato uccisioni, attacchi brutali ai cittadini, casi mirati di violenza sessuale, mutilazioni di resti umani, sfollamenti diffusi e distruzione di case e proprietà. Le bande armate, alcune delle quali presumibilmente sostenute da attori politici e commerciali, hanno esteso drasticamente i loro possedimenti territoriali in tutta l'area metropolitana di Port-au-Prince e a nord nel dipartimento di Artibonite, comprese le aree tradizionalmente considerate sicure. I conflitti tra bande, le

operazioni delle bande e gli attacchi dell'HNP alle bande hanno causato la morte di centinaia di residenti. Sono emerse notizie di gravi violazioni dei diritti umani, tra cui il cannibalismo e la violenta distruzione di resti umani, pubblicizzati per ottenere il massimo effetto psicologico; l'uso mirato di violenze sessuali collettive e ripetute; l'attacco alle infrastrutture di telecomunicazione ed elettriche; la distruzione deliberata di case e aziende. Oltre alla violenza delle bande, il movimento nazionale di vigilanza bwa kale, composto da residenti del quartiere, ha ucciso presunti membri delle bande. Il BINUH ha riferito che la violenza delle bande ha ucciso 2.853 persone tra gennaio e agosto, tra cui membri dell'HNP, presunti membri delle bande e residenti del quartiere. Circa l'86% delle uccisioni è avvenuto nel Dipartimento Ovest, che comprende Port-au-Prince (USDOS – US Department of State, 2023 Country Report on Human Rights Practices: Haiti, 23 aprile 2024, <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/haiti/>).

Oltre alla grave situazione del paese di origine della ricorrente, deve infine evidenziarsi che, nella specie, il rimpatrio violerebbe il diritto alla vita privata e familiare della ricorrente, tutelati dalle norme internazionali e sovranazionali in materia, in special modo dall'art. 8 CEDU, separandola dal luogo in cui ha da tempo stabilito il centro della sua intera esistenza e in cui vive presso la coppia di cittadini italiani che intendono diventare i suoi genitori adottivi (cfr. comunicazione di ospitalità in atti).

In conclusione, alla luce di tutto quanto detto, ritenuti sussistenti sia il *fumus boni iuris* che il *periculum in mora*, appare giustificato l'accoglimento della domanda cautelare di convocazione urgente della ricorrente da parte della Questura di Roma al fine di formalizzare la sua domanda di protezione speciale, consentendole in tal modo di regolarizzare la propria presenza sul territorio italiano e di evitare il rischio di un rimpatrio che metterebbe a repentaglio la sua sicurezza personale e violerebbe al contempo il suo diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare.

Alla formalizzazione deve, infine, conseguire, per come richiesto, il rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio, posto quanto sopra evidenziato con riferimento alla giurisdizione dell'adito giudice ordinario ed alla riconducibilità della protezione speciale, unitamente allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, al diritto di asilo di cui all'art 10 comma 3 della Costituzione e dunque alla possibilità di equiparare, sotto il profilo del diritto ad un permesso di soggiorno provvisorio, la protezione complementare alla protezione internazionale (cfr., art. 32 comma 3 d.lvo n. 25/2008 ed art. 11 comma 1 lettera a) DPR 394/1999), altrimenti configurandosi, in difetto di adozione di tale interpretazione costituzionalmente orientata, trattamenti irragionevolmente differenziati in situazioni sostanzialmente uguali a seconda della procedura prescelta per azionare il proprio diritto, in violazione dell'art 3 della Costituzione.

Il giudizio dovrà poi proseguire, come da dispositivo, per la conferma, modifica o revoca nel contraddittorio del presente provvedimento e per la contestuale trattazione del merito, unitamente alla pronuncia sulle spese di lite.

P.Q.M.

- in accoglimento *inaudita altera parte* dell'istanza cautelare in corso di causa, **ordina alla Questura di Roma di formalizzare CON URGENZA la domanda di protezione speciale della ricorrente**

con rilascio del permesso di soggiorno provvisorio per richiesta asilo/protezione speciale;

- visto l'art. 669 sexies, commi 2 e 3 c.p.c., **fissa l'udienza CARTOLARE del 18.6.2025** per la conferma, modifica o revoca del presente provvedimento *inaudita altera parte* nel contraddittorio delle parti e per la trattazione del merito;

- visto l'art. 127 ter c.p.c. introdotto con d.lgs. 149/2022, considerato che l'udienza non richiede la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dal pubblico ministero, ne dispone la sostituzione con il deposito di note scritte, contenenti istanze e conclusioni delle parti;

- dispone che le note vengano depositate entro le ore 9.30 del 18.6.2025, precisando che tale termine è perentorio e che il rispetto dell'orario è necessario per consentire l'acquisizione degli atti e il tempestivo svolgimento delle attività di udienza;

- assegna termine per la costituzione di parte resistente sino a dieci giorni prima dell'udienza;

- dispone che parte ricorrente notifichi il ricorso contenente la domanda cautelare e il presente provvedimento alla controparte almeno quaranta giorni liberi prima dell'udienza.

Si comunichi a cura della cancelleria.

Così deciso in Roma, 7 febbraio 2025.

Il Giudice
dott.ssa Damiana Colla