

Pubblicato il 13/07/2022

N. 05947 /2022 REG.PROV.COLL.  
N. 09122/2017 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9122 del 2017, proposto da

XXXXXXXXXX rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Canestrini, domiciliato presso la Segreteria Sezionale Cds in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

***contro***

Questura di Trento - Ministero dell'Interno, non costituito in giudizio;

Ministero dell'Interno, Questura Trento, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per la riforma***

della sentenza del T.R.G.A. – della provincia di Trento Sez. Unica n. 00266/2017, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Questura Trento;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 maggio 2022 il Pres. Michele Corradino e viste le conclusioni delle parti come da verbale di udienza

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Il signor ██████████ cittadino nigeriano, titolare di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ex art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, il 3 maggio 2016 chiedeva alla Questura di Trento il rilascio del titolo di viaggio per stranieri ai sensi dell'articolo 24, comma 2, del d.lgs. n. 251 del 19 novembre 2007. La Questura di Trento il 26 maggio 2016 inviava, ai sensi dell'art 10 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, il preavviso di rigetto del provvedimento richiesto adducendo la mancanza della documentazione attestante l'impossibilità di rilasciare il passaporto da parte dell'ambasciata nigeriana.

Il ricorrente replicava rappresentando di essersi attivato per il rilascio del passaporto anche recandosi di persona presso l'autorità diplomatica nigeriana, ma senza alcun risultato o riscontro, anche negativo, in forma scritta.

Alle osservazioni indirizzate alla Questura il ricorrente provvedeva ad allegare le note inviate a mezzo del proprio legale all'ambasciata nigeriana con cui veniva richiesto un appuntamento per il rilascio del passaporto ovvero l'indicazione per iscritto delle ragioni del mancato rilascio con l'avviso che il silenzio sarebbe stato ritenuto un diniego tacito al rilascio.

Inoltre, poiché alla fine di dicembre 2016 il procedimento per il rilascio del titolo di viaggio avviato a maggio non si era ancora concluso con l'adozione di un provvedimento espresso e notificato, il ricorrente inviava alla Questura la richiesta di cui all'art. 328, comma 2, del c.p.

Con provvedimento notificato il 2 gennaio 2017 la Questura rigettava l'istanza di rilascio del titolo di viaggio per i seguenti motivi:

-poiché l'interessato non aveva provato in alcun modo l'impossibilità di ottenere il

passaporto dalle autorità del suo paese;

-poiché la sussistenza dei motivi umanitari non è condizione ostativa al rientro del richiedente nel suo Paese d'origine;

-in considerazione delle condanne inflitte per i reati di cui agli artt. 337 e 582 del c.p.

Avverso tale provvedimento veniva proposto ricorso al TRGA Trento affidato ai seguenti motivi:

1) Violazione di legge, eccesso di potere e difetto di motivazione in relazione all'art. 24 del d.lgs. n. 251 del 2007

La richiesta di titolo di viaggio è stata formulata con riferimento all'art. 24 del d.lgs. n. 251 del 2007, riguardante il titolo di viaggio da rilasciare ai titolari di protezione sussidiaria, che trova applicazione anche per i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il rigetto dell'istanza del ricorrente per il rilascio del titolo di viaggio risulta viceversa motivato con riferimento alle previsioni della datata circolare del Ministero degli affari esteri n. 48 del 31 ottobre 1961, richiamata dalla circolare del Ministero dell'interno n. 300 del 24 febbraio 2003 che a suo tempo aveva stabilito la possibilità di rilasciare il titolo di viaggio per stranieri anche ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari. Inoltre, in particolare, la Questura non avrebbe tenuto conto del fatto che ripetutamente, ma inutilmente, il ricorrente ha tentato di ottenere il rilascio del passaporto dall'ambasciata nigeriana.

2) Violazione di legge, eccesso di potere e difetto di motivazione in relazione all'art. 16 del d.lgs. n. 251 del 2007 e agli artt. 5, comma 5 e 4, comma 3 del d.lgs. n. 286 del 1998.

L'Amministrazione avrebbe attribuito un immotivato ed eccessivo rilievo alle condanne subite dal ricorrente per i reati di resistenza a pubblico ufficiale e lesioni personali e ciò soprattutto considerati i fatti e i reati ben più gravi previsti quali cause di esclusione della protezione sussidiaria dall'art. 16 del d.lgs. n. 251 del 2007 e i reati ostativi al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di

famiglia di cui agli artt. 5, comma 5 e 4, comma 3 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Il TRGA Trento rigettava il ricorso. Ad avviso del giudice di prime cure, infatti, le condanne per resistenza a pubblico ufficiale e lesioni personali, pur non essendo reati ostativi ai fini del rilascio del permesso di soggiorno e non costituenti causa di automatica esclusione dallo status di protezione sussidiaria, ben possono integrare la situazione, impeditiva al rilascio del titolo di viaggio, prevista dall'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 251/2007, secondo l'interpretazione comunitariamente orientata di tale disposizione, attuativa dell'art.25 della direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/83/CE. La suddetta direttiva stabilisce, infatti, che il titolo di viaggio per stranieri è rilasciato purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale "o" di ordine pubblico e, coerentemente, anche la lettura del richiamato art. 24, comma 3, che, pur si riferisce, testualmente, alla sussistenza di gravissimi motivi attinenti alla sicurezza nazionale "e" all'ordine pubblico, non può che essere nel senso della sussistenza, in alternativa, di tali motivi al fine di rifiutare il titolo di viaggio. E nella fattispecie, tenuto conto delle condanne subite dal ricorrente, la valutazione, connotata da ampia discrezionalità, del Questore, circa la sussistenza di ragioni di ordine pubblico per negare il titolo di viaggio, non evidenzerebbe profili di manifesta irragionevolezza, incoerenza o arbitrarietà. Anche sotto il profilo della sufficienza dell'onere motivazionale, il mero riferimento, quale motivazione, alle sentenze di condanna, apparirebbe idoneo a supportare il rigetto poiché risulterebbero del tutto evidenti le sottese ragioni di ordine pubblico che hanno fondato la decisione discrezionale del Questore.

Avverso tale sentenza proponeva appello il signor XXXXXXXXXX lamentando i seguenti vizi:

- 1)violazione di legge, eccesso di potere e difetto di motivazione in relazione all'art. 24 d.lgs. n.251 del 2007. Il ricorrente ha prospettato le medesime motivazioni proposte dinanzi al TRGA, non esaminate in quanto assorbite.
- 2)violazione di legge, eccesso di potere e difetto di motivazione in relazione all'art.

16 d.lgs. n.251 del 2007 e 5 co. 5 e 4 co. 3 d. lgs. 286 1998. La normativa sul titolo di viaggio ex art. 24 d. lgs. 251/2007 sarebbe accessoria a quella relativa allo status di protezione sussidiaria, che elenca le cause di esclusione all'art. 16. L'Amministrazione si sarebbe tuttavia limitata a richiamare i reati di cui agli artt. 337 e 582 cp commessi dal ricorrente non indicando i motivi in base ai quali essi integrerebbero le ipotesi di cui all'art. 16 , considerato che non si tratta neppure di reati per i quali sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Alla pubblica udienza del 19 maggio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

1) Con riguardo al primo motivo, nello specifico, le circolari, atti non costituenti fonti del diritto, non possono restringere la portata applicativa di una norma di legge, quale l'art. 24 del D. Lgs. 251/2007. La circolare richiamata dal provvedimento impugnato (circolare del Ministero degli affari esteri n. 48 del 31 ottobre 1961) è stata inoltre emessa quando ancora non esistevano i concetti di status di protezione sussidiaria e di protezione umanitaria, coniati un quarantennio dopo e trasposti nell'ordinamento giuridico italiano rispettivamente nell'art. 2, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 251/2007, e nel d.lgs. n. 286 del 1998, art. 5, comma 6 e d.lgs. n. 251 del 2007, art. 34. A ciò si aggiunga che la rigorosa condizione per il rilascio del titolo di viaggio dell'aver lo straniero dimostrato di essere nell'impossibilità di ottenere un passaporto dalle autorità del suo paese, non pare trovi più giustificazione, posto che le categorie alle quali è riconosciuto ora il titolo di viaggio non sono più le «persone cui le Autorità Italiane riterranno opportuno rilasciare il detto titolo», ma sono espressamente coloro i quali sono titolari dello status di protezione sussidiaria (come si desume da direttiva n. 2004/83/CE e art. 10 e 11 Cost.) e coloro che sono titolari di status di protezione umanitaria (tutelati ex art. 10 Cost.), di conseguenza tale prova rigorosa non è più prevista, infatti l'art. 24 del D. Lgs. 251/2007 prevede solo «fondate ragioni che non consentono al titolare

dello status di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza».

In particolare, la impossibilità di avere contatti con il proprio paese non può essere intesa nel solo senso di ricompredervi quei casi in cui il contatto o il rientro dello straniero nel proprio paese d'origine lo esporrebbe a gravi rischi per la propria incolumità ma deve essere ritenuto elemento rilevante in fatto in tutte quelle circostanze in cui gli apparati burocratici del paese di appartenenza rendono impossibile al cittadino di conseguire il documento richiesto. Una diversa interpretazione della summenzionata norma, a ben vedere, determinerebbe la lesione di diritti fondamentali dello straniero, quali quello di ottenere il documento di riconoscimento formale della sua appartenenza ad un certo Paese, con il connesso diritto di entrare ed uscire da altri Stati, fino a giungere all'assurda conseguenza che in ogni caso in cui lo straniero non riuscisse ad ottenere il passaporto dalle rappresentanze diplomatiche non potrebbe mai recarsi nel proprio Paese d'origine.

2)In relazione al secondo motivo, ed in riforma della sentenza impugnata, una interpretazione comunitariamente orientata dell'art. 24, comma 3, del d. lgs. n. 251/2007 ed attuativa dell'art.25 della direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/83/CE permette di sostenere che il titolo di viaggio per stranieri è rilasciato purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale “o” di ordine pubblico e, coerentemente, anche la lettura del richiamato art. 24, comma 3, che, pur si riferisce, testualmente, alla sussistenza di gravissimi motivi attinenti alla sicurezza nazionale “e” all'ordine pubblico, non può che essere nel senso della sussistenza, in alternativa, di tali motivi al fine di rifiutare il titolo di viaggio.

Orbene, la valutazione, connotata da ampia discrezionalità, del Questore, circa la sussistenza di ragioni di ordine pubblico per negare il titolo di viaggio, non può tuttavia trasformarsi in una statuizione arbitraria, una mera petizione di principio. Il solo riferimento alle sentenze di condanna per resistenza a pubblico ufficiale e lesioni personali, senza alcuna valutazione in merito alla gravità dei reati, al

pericolo di reiterazione degli stessi, al grave turbamento dell'ordine pubblico che da essi deriverebbero nonché alla condotta successivamente tenuta dal ricorrente, non consentono di ritenere positivamente accertata la sussistenza dei gravissimi motivi attinenti all'ordine pubblico, come pure testualmente richiesto dall'art. 24, comma 3, d. lgs 251/2007.

Il provvedimento del Questore, dunque, presenta profili di illegittimità, in quanto non appare adeguatamente motivato; la valutazione sommaria effettuata non consente di ritenere positivamente accertata la sussistenza di gravissimi motivi attinenti all'ordine pubblico tali da giustificare il rigetto dell'istanza.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, disponendo l'annullamento del provvedimento con esso impugnato.

Spese del doppio grado compensate tra le parti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 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 della parte appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente, Estensore

Giulio Veltri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Michele Corradino**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.