

N. R.G. 1892/2018



TRIBUNALE ORDINARIO di L'AQUILA
Sezione specializzata in materia di Protezione Internazionale

Il Tribunale, in composizione collegiale, nelle persone dei Sigg. Magistrati:

dott. **Marco Flamini** Presidente rel.
dott. **Christian Corbi** Giudice
dott.ssa **Monica Croci** Giudice

riunito in Camera di Consiglio ha pronunciato il seguente

DECRETO

nella causa civile di I Grado iscritta al n. **1892/2018** del Ruolo Generale degli Affari Contenziosi vertente

tra

_____ nato a Menaka (Mali) il giorno 12 febbraio 1998, residente elettivamente domiciliato a Sulmona, vico dell'Arco n. 19, presso lo studio dell'avv. **Chiara Maiorano**, del foro di Sulmona, dalla quale è rappresentato e difeso;

PARTE RICORRENTE

e

Ministero dell'interno - Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Ancona;

PARTE RESISTENTE

OGGETTO: domanda di riconoscimento della protezione internazionale.

CONCLUSIONI

le parti hanno concluso come da verbale dell'udienza del giorno 8 gennaio 2019, alla quale il ricorrente non ha personalmente presenziato (nessuno è comparso per la convenuta). Il Pubblico Ministero non è comparso.

Fatto e diritto

Con atto depositato il giorno 13 luglio 2018, _____ ha proposto ricorso dinanzi a questo Tribunale avverso il provvedimento della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione



Internazionale di Ancona adottato in data 15 marzo 2018 e notificatogli il 14 giugno 2018, col quale gli è stato negato il riconoscimento della protezione internazionale.

Il ricorrente, proveniente dal Mali (è nato e vissuto a Menaka, sobborgo di Gao), ha dichiarato alla Commissione Territoriale di avere lasciato il proprio Paese il 14 febbraio 2016 perché, essendo deceduti i suoi genitori, egli doveva provvedere al sostentamento delle sorelle, ma non poteva svolgere lavori impegnativi, in quanto malato (ha riferito che sin da piccolo aveva avuto perdite di sangue dalla bocca in caso di tosse). Aveva, quindi, deciso di venire in Europa per potersi adeguatamente curare. Inoltre, ha aggiunto che nella zona del Mali nella quale abitava non vi era sicurezza, a causa degli attacchi terroristici.

Ha rappresentato di non voler rientrare in patria perché avrebbe sempre lo stesso “problema” e perché non ha più nessuno in quel Paese.

Col ricorso si chiede, in via principale, il riconoscimento della protezione sussidiaria ex artt. 2, lettera g), e 14 D.L.vo n. 251/2007 o, in subordine, di quella umanitaria ex art. 5, comma 6, D.L.vo n. 286/98.

La convenuta si è costituita depositando comparsa.

Va premesso che una delle peculiarità del processo di protezione internazionale consiste nel fatto che non si è in presenza di un'impugnazione dell'atto amministrativo, ma di una vicenda processuale che ha ad oggetto il riconoscimento di un diritto soggettivo, cosicché il giudice della protezione, oltre a essere soggetto all'obbligo di cooperazione istruttoria, è (almeno parzialmente) svincolato dal principio della domanda e, in ipotesi astratta, potrebbe riconoscere una misura tipica anche a chi si limita a chiedere il riconoscimento di quella atipica della protezione umanitaria; la regola è infatti che come la Commissione territoriale, anche il giudice, debba in primo luogo accertare se sussistono le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, in caso negativo se sussistano le condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria (art. 8, comma 2, d.lgs 25/2008) ed infine per la protezione umanitaria.

Ciò posto, pare opportuno, prima di passare all'esame del caso specifico, ricostruire sommariamente, anche con rapidi riferimenti alla giurisprudenza formatasi nel tempo, il quadro normativo entro il quale l'interprete deve muoversi.

Lo status di rifugiato internazionale (cioè di colui che, direttamente - mediante provvedimento di espulsione o impedimento al rientro in patria - o indirettamente - per l'effettivo o ragionevolmente temuto impedimento dell'esercizio di uno o più diritti o libertà fondamentali -, sia stato costretto dal Governo del proprio Paese ad abbandonare la propria terra e a “rifugiarsi” in un altro Paese, chiedendovi asilo) è definito dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata dall'Italia con la legge 24 luglio 1954, n. 722 (si considera “rifugiato” il “*cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, di non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno*”) e può essere riconosciuto in presenza di atti di persecuzione (o nel timore di essi) per determinati motivi.



Gli atti di persecuzione [art. 7, comma 1, lettere a) e b) D.L.vo n. 251/2007] devono, alternativamente:

- a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per i quali qualsiasi deroga è esclusa, ai sensi dell'art. 15, paragrafo 2, della Convenzione sui Diritti dell'Uomo;
- b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona una violazione grave dei diritti umani fondamentali.

Essi possono assumere la forma di atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; di provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; di azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; di rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria; di azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti considerati crimini di guerra o contro l'umanità; di azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni dei diritti umani fondamentali, in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale, religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale; di atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

Gli atti di persecuzione, ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato internazionale, devono essere riconducibili (art. 8 del citato D.L.vo n. 251/2007) a motivi di razza, religione, nazionalità (intesa anche come appartenenza a un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica o da comuni origini geografiche o politiche o come affinità con la popolazione di un altro Stato), appartenenza a un particolare gruppo sociale, opinione politica.

Ai sensi dell'art. 5 del D.L.vo n. 251/2007, il diritto al riconoscimento della protezione internazionale sussiste anche ove le condotte potenzialmente produttive del danno provengano da soggetti privati, allorquando nel Paese d'origine non vi sia un'autorità statale in grado di fornire adeguata ed effettiva protezione (circostanza, questa, che il giudice è chiamato a verificare) cosicché il richiedente non abbia possibilità di rivolgersi fruttuosamente alle autorità locali (in tal senso, si veda Sez. VI, 3 luglio 2017, O. contro Ministero Interno, n. 16356, Rv. 644807-01). Il contenuto della protezione alla quale si riferisce l'art. 5 è specificato dal successivo art. 6, comma 2, del citato decreto, e consiste nella predisposizione di *“adequate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi, avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo che permetta d'individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave, e nell'accesso da parte del richiedente a tali misure”*.

Va detto che, in sede di valutazione circa l'effettiva sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dello status del quale si tratta è irrilevante accertare se il richiedente possenga – o meno – le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che costituiscono la ragione degli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga comunque attribuita dall'autore delle persecuzioni.



E' stato precisato (Sez. VI, 10 maggio 2011, Ogundoju contro Ministero Interno, n. 10177, Rv. 618255-01) che *"la qualifica di rifugiato politico, riconducibile alla categoria degli "status" e dei diritti soggettivi, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 29 luglio 1951 e ora della direttiva 2005/85/CE, attuata con d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, si caratterizza per la circostanza che il richiedente non può o non vuole fare ritorno nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per il fondato timore di una persecuzione personale e diretta (per l'appartenenza ad un'etnia, associazione, credo politico o religioso, ovvero in ragione delle proprie tendenze o stili di vita), con la conseguenza che la situazione socio politica o normativa del paese di provenienza è rilevante, ai fini del riconoscimento dello "status", solo se si correla alla specifica posizione del richiedente, il quale rischi verosimilmente specifiche misure sanzionatorie a carico della sua integrità psico-fisica"*.

In altri termini, poiché la temuta persecuzione deve essere personale diretta, non può prescindersi dalla verifica della sussistenza di un rapporto d'immediata pertinenza tra il rischio paventato dal richiedente e l'identificazione di quest'ultimo come esponente di (o appartenente a) un determinato gruppo etnico, religioso, sociale o politico.

Quanto alla protezione sussidiaria, essa è prevista dall'art. 2, comma 1, lettera g), D.L.vo n. 251/2007, che definisce la persona che può esservi ammessa come *"il cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel proprio Paese d'origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno... e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese"*.

Per danno grave deve intendersi, a norma dell'art. 14 del pluricitato decreto n. 251/2007: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte, b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese d'origine, c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

La giurisprudenza della Suprema Corte ha affermato (Sez. VI, 20 marzo 2014, Ahmed Sajjad contro Min. Interno, n. 6503, Rv. 630179-01) che *"in tema di protezione internazionale dello straniero, l'esame comparativo dei requisiti necessari per il riconoscimento dello "status" di rifugiato politico ovvero per il riconoscimento della protezione sussidiaria evidenzia un diverso grado di personalizzazione del rischio oggetto di accertamento, atteso che nella protezione sussidiaria si coglie, rispetto al rifugio politico, una attenuazione del nesso causale tra la vicenda individuale ed il rischio rappresentato, sicché, in relazione alle ipotesi descritte alle lettere a) e b) dell'art. 14 del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, l'esposizione dello straniero al rischio di morte o a trattamenti inumani e degradanti, pur dovendo rivestire un certo grado d'individualizzazione, non deve avere i caratteri più rigorosi del "fumus persecutionis", mentre, con riferimento all'ipotesi indicata nella lettera c) del medesimo articolo, la situazione di violenza indiscriminata e di conflitto armato nel paese di ritorno può giustificare la mancanza di un diretto coinvolgimento*



individuale nella situazione di pericolo. (Esattamente in termini, si veda Sez. VI, 20 giugno 2018, Ministero Interni contro T., n. 16275, Rv. 649788-01).

Ciò significa, per esemplificare, che nel caso in cui venga rappresentato o risulti che il richiedente rischia in concreto di essere, o è stato, egli personalmente, vittima di persecuzione, si dovrà riconoscere lo status di rifugiato, mentre nel caso in cui il rischio di persecuzione derivi dalla mera appartenenza a un genere o a un gruppo, si parlerà di protezione sussidiaria.

La Corte di Giustizia UE (sentenza 17/2/2009, nella causa C- 465/2007), chiamata a pronunciarsi su questione pregiudiziale che investiva l'art.15 lett.c) della Direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/83/CE, e l'art.3 della CEDU, ai fini di una domanda di protezione sussidiaria, ha chiarito che il danno ivi contemplato, consistente in una *"minaccia grave e individuale alla vita e alla persona"*, derivante da una *"violenza indiscriminata"* correlata a una situazione generale di *"conflitto armato interno o internazionale"*, va letto in un'ottica più ampia dei danni definiti dalle lettere a) e b) (condanna a morte o tortura), non occorrendo che il richiedente fornisca comunque e sempre la prova di essere *"specifico oggetto di minaccia"*. La Corte UE ha comunque precisato che, al fine di ritenere provata la sussistenza di una tale minaccia, pur sempre deve ricorrere un'ipotesi eccezionale, caratterizzata da un *"grado di rischio a tal punto elevato che sussisterebbero fondati motivi di ritenere che tale persona subisca individualmente il rischio in questione"*, una volta rientrato nel Paese in questione o, se del caso, nella regione in questione, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi; tanto più il richiedente sia in grado di dimostrare *"di essere colpito in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale"*, tanto meno elevato sarà il grado di violenza indiscriminata richiesto affinché egli possa beneficiare della protezione sussidiaria (in senso conforme, si veda anche Corte di Giustizia UE 30 gennaio 2014, Diakité, C-285/12).

Con riferimento al concetto di *"conflitto armato interno"*, sempre la Corte di Giustizia UE, nella causa C-285/12, ha affermato che esso si riferisce a *"una situazione in cui le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o nella quale due o più gruppi armati si scontrano fra loro" ... "purché tale conflitto sia caratterizzato dal ricorso a una violenza indiscriminata"*, che raggiunga *"un livello talmente elevato da far sussistere fondati motivi per ritenere che un civile, rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione, correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia"*. E ciò indipendentemente dal livello di organizzazione delle forze armate presenti e dalla durata del conflitto.

In applicazione di tali principi, la Suprema Corte (Sez. I, 13 aprile 2018, Ministero Interno contro M., n. 14006, Rv. 649169-01) ha affermato che *"in tema di protezione sussidiaria dello straniero prevista dall'art. 14 lett. c), del d.lgs. n. 251 del 2007, l'ipotesi della minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale implica o una contestualizzazione della minaccia suddetta, in rapporto alla situazione soggettiva del richiedente, laddove il medesimo sia in grado di dimostrare di essere colpito in modo specifico, in ragione della sua situazione personale, ovvero la dimostrazione dell'esistenza di un conflitto armato interno, nel Paese o nella regione, caratterizzato dal ricorso ad una violenza indiscriminata, che raggiunga un livello*



talmente elevato da far sussistere fondati motivi per ritenere che un civile, rientrato nel Paese in questione o, se del caso, nella regione in questione, correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia" (in senso conforme, si veda anche Sez. VI, 31 maggio 2018, E. contro Ministero Interni, n. 13858, Rv. 648790-01).

In altri termini, i rischi a cui è esposta in generale la popolazione di un Paese o di una parte di esso di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave, e, dunque, il riconoscimento della protezione sussidiaria presuppone che il richiedente rappresenti una condizione, che, pur derivante dalla situazione generale del Paese, sia, comunque, a lui riferibile e sia caratterizzata da una personale e diretta esposizione al rischio di un danno grave, quale individuato dall'art 14 del D.L.vo n. 251 del 2007, a meno che non si configuri una situazione caratterizzata da violenza indiscriminata nel senso sopra precisato, nel qual caso la personalizzazione del rischio può risultare recessiva.

In tale prospettiva, quanto più la domanda del richiedente risulti circostanziata e fornisca elementi probatoriamente significativi ai fini dell'effettiva individualizzazione della relativa posizione, tanto meno il coefficiente di violenza imperversante nel Paese d'origine dovrà risultare elevato onde giustificare la concessione della misura.

Per quel che concerne i concetti di "condanna a morte" e di "esecuzione della pena di morte", essi si riferiscono alla pena di morte irrogata dallo Stato o da un soggetto non statale che abbia il potere di infliggere sanzioni previste per la violazione di un sistema di valori condiviso dalla collettività. Essi riguardano sia il rischio del richiedente di subire una condanna a morte quando una decisione in tal senso non è stata ancora emessa, sia il rischio di essere sottoposto alla pena capitale in esecuzione di una sentenza già pronunciata. Per tali ragioni, esula dalla previsione normativa la vendetta privata, minacciata da uno o più individui nei confronti del richiedente.

E' la legge a prevedere espressamente [art. 5, lettera c), D.L.vo n. 251/2007] che non è necessario che i soggetti responsabili della persecuzione o del danno grave siano agenti istituzionali, e che, invece, possano essere anche soggetti "non statuali". In particolare, il timore di un danno grave alla persona direttamente proveniente da un familiare o da soggetti terzi privati è idoneo a integrare i requisiti di cui all'art. 14 lettera b) del d.lgs 251 del 2007, quando venga dedotta e allegata la mancanza di protezione da parte delle autorità statuali, incapaci di fronteggiare i fenomeni di violenza privata derivanti da regole tribali o ritorsioni sostanzialmente tollerate.

Costituisce onere del giudice verificare in concreto se, pur in presenza di minaccia di danno grave ad opera di un "soggetto non statale", lo Stato di origine sia in grado di offrire alla vittima adeguata protezione, secondo la definizione data dall'art. 6, comma 2, del citato D.L.vo n. 251/2007.

Ma occorre intendersi. Il danno grave proveniente da soggetto non statale deve pur sempre essere riconducibile alla nozione che di esso dà l'art. 14, lettere a) e b), del D.L.vo n. 251/2007: condanna a morte, esecuzione di pena di morte, tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante. Dunque, se è del tutto condivisibile l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale la protezione sussidiaria è concedibile quando si sia in presenza di violenze domestiche o sul lavoro o di comunità che si sostanzino, di



fatto, in trattamenti inumani o degradanti (dovendosi intendere per “trattamento” una condotta che abbia un minimo di continuità e di consuetudine e che non sia un atto estemporaneo o isolato), certamente esula dalla previsione legislativa, come già ricordato, la vendetta privata legata a motivazioni di carattere economico o sociale e che, comunque, non assuma le caratteristiche di un trattamento o di una persecuzione.

Quanto, poi, alla minaccia alla vita o alla persona contemplata dalla lettera c) del citato art. 14 D.L.vo n. 251/2007, non può esservi dubbio sul fatto che essa debba essere eziologicamente collegata a una violenza indiscriminata derivante da un conflitto, secondo l’accezione di tale termini che prima si è cercato di chiarire.

La terza forma di protezione prevista dal sistema è quella rappresentata dal permesso di soggiorno per motivi umanitari. Essa era contemplata dall’art. 5, comma 6 D.L.vo n. 286/98, nel quale si stabiliva che *“il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano...”*.

Il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con legge 1 dicembre 2018, n. 132, ha eliminato dal testo normativo il riferimento ai motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato e, dunque, la norma di salvaguardia dell’intero complessivo sistema giuridico sulla condizione della persona straniera. Si trattava di una norma “aperta”, che indicava la sola cornice umanitaria costituzionale e internazionale all’interno della quale l’operatore poteva operare in concreto.

Residuano, nel testo legislativo, casi speciali di permesso di soggiorno umanitario, riferibili a situazioni tipizzate (per motivi di protezione sociale, per le vittime di violenza domestica e per le ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, di cui agli artt. 18, 18 bis e 22, comma 12 quater del D.L.vo n. 286/98), e sono state introdotti tre nuovi casi di permesso di soggiorno (per cure mediche, per calamità e per atti di particolare valore civile, di cui agli artt. 19, comma 2, lettera d) bis; 20 bis e 42 bis del Testo Unico).

In definitiva, può dirsi che è stato abolito il “generico” permesso umanitario di cui all’art. 5, comma 6 del T.U.

Orbene, si tratta, in via assolutamente preliminare, di stabilire se, nel presente caso, possa, o meno, ancora farsi applicazione dell’istituto della protezione umanitaria. In altri termini, si tratta di valutare la questione dell’efficacia del D.L. n. 113/2018 sulle situazioni in essere al momento della sua entrata in vigore (5 ottobre 2018).

A tale riguardo, deve, preliminarmente, osservarsi che nel decreto in esame sono previste norme transitorie, ma esse regolano casi diversi da quello in cui la Commissione Territoriale abbia deciso negativamente sulla domanda di protezione.

L’art. 1, comma 8, del decreto regola i casi di permesso umanitario già riconosciuto ai sensi del previgente art. 32, comma 3, D.L.vo n. 25/2008, mentre il successivo comma 9 disciplina i casi in cui il permesso umanitario non sia stato ancora rilasciato, ma la Commissione Territoriale abbia già ritenuto sussistenti i gravi motivi di carattere umanitario, prevedendosi, in tale ultimo caso, il rilascio di un permesso di soggiorno recante la dicitura “casi speciali”.



Ciò premesso, ritiene il Tribunale che la previsione normativa di cui al comma 9 del citato art. 1 non possa significare che, se la Commissione Territoriale non abbia riconosciuto sussistenti i presupposti del permesso umanitario, ne sia precluso l'accertamento dopo il 5 ottobre 2018.

Ostano, alla tesi dell'efficacia retroattiva della novella legislativa plurime considerazioni:

- a) l'art. 11 delle preleggi stabilisce che la legge non dispone che per l'avvenire e che essa non ha effetto retroattivo. Il che significa che una norma sopravvenuta è inapplicabile, oltre che ai rapporti giuridici già esauriti, anche a quelli ancora in vita al momento della sua entrata in vigore, *“ove tale applicazione si traduca nel disconoscimento di effetti già verificatisi ad opera del progresso generatore del rapporto, ovvero in una modifica della disciplina del fatto stesso”* (Sez. I, 14 febbraio 2017, U. contro M., n. 3845, Rv. 643360-02);
- b) il diritto del richiedente a vedersi riconosciuta, in presenza dei presupposti di legge, la protezione umanitaria è dichiarato e non costituito dall'autorità preposta alla decisione. La Suprema Corte ha ribadito più volte la natura dichiarativa e non costitutiva del provvedimento giurisdizionale che riconosce una delle forme di protezione internazionale;
- c) le norme modificate dal decreto legge n. 113/2018 hanno natura di norme sostanziali, in quanto incidono su status e diritti della persona;
- d) laddove dovesse ritenersi che il D.L. n. 113/2018 impedisca il rilascio del permesso umanitario a chi ne abbia già maturato il diritto, si sarebbe in presenza di una norma estintiva in toto di un diritto soggettivo, con evidente violazione dei principi di ragionevolezza e di certezza del diritto e con compromissione della tutela dell'affidamento;
- e) se il discrimine per il rilascio del permesso umanitario fosse individuato nel fatto che la Commissione Territoriale abbia, o meno, già riconosciuto sussistenti i presupposti, si determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra soggetti ugualmente titolari del diritto soggettivo in questione, dipendente esclusivamente dai ritardi o da errate valutazioni della Commissione stessa.

Alla luce delle brevi considerazioni che precedono, dunque, deve ritenersi ancora oggi applicabile l'istituto della protezione umanitaria, in tutti quei casi in cui la domanda sia stata presentata prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 113/2018.

Tale interpretazione, del resto, è stata sostenuta dalla Corte di Cassazione con la recente sentenza della Sezione Sesta, n. 4890 del 23 gennaio 2019, con la quale è stato affermato che per tutte le richieste di protezione internazionale presentate prima del 5 ottobre 2018 deve trovare applicazione la previgente normativa.

Fatta la doverosa premessa, circa la sopravvivenza, nei casi appena detti, dell'istituto della protezione umanitaria, va detto che il diritto all'ottenimento del permesso di soggiorno deriva dall'esistenza – da accertare caso per caso – di uno dei tre distinti generali presupposti individuati dall'art. 5, comma 6, T.U., e, cioè, i seri motivi *di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali* dello Stato italiano.



Quanto ai motivi di carattere umanitario, vanno annoverati in essi quelli che riguardano specifiche condizioni di fragilità personale o sociale e di vulnerabilità, quali, ad esempio, l'età del richiedente, la risalenza nel tempo dell'emigrazione o la seria difficoltà di reinserimento sociale e lavorativo nel Paese d'origine.

Quanto ai diritti previsti dagli obblighi costituzionali o dagli strumenti internazionali, possono senz'altro annoverarsi quelli che sono volti alla salvaguardia e al rispetto del nucleo minimo dei diritti della persona protetti a livello costituzionale e internazionale.

Va precisato, peraltro, che non è sufficiente che una persona straniera possa vantare la titolarità di tali diritti per conseguire in Italia la specifica tutela, occorrendo, invece, accertare se quel diritto le sia, o meno, riconosciuto nel Paese d'origine, in quali termini e con quale grado di effettività, poiché solo se nel Paese di origine quel diritto sia negato in concreto, s'integrerà l'obbligo costituzionale e/o internazionale per riconoscere qui la tutela, a salvaguardia del diritto leso. A tal fine, soccorrono le varie fonti d'informazione che l'autorità preposta alla decisione è tenuta a consultare, ai sensi degli artt. 8, comma 3, e 27, comma 2, D.L.vo n. 25/2008, e dell'art. 3 D.L.vo n. 251/2007).

E' stato giustamente affermato, dalla giurisprudenza della Suprema Corte (Sez. I, 30 novembre 2017, Ministero Interno contro Y., n. 4455) che la valutazione della situazione del Paese di provenienza, sotto il profilo del rispetto dei diritti umani e della sussistenza di condizioni di vulnerabilità, deve necessariamente essere correlata alla vicenda personale del richiedente, *“perché altrimenti si finirebbe per prendere in considerazione non già la situazione particolare del singolo soggetto, ma piuttosto quella del suo Paese d'origine in termini del tutto generali ed astratti in contrasto col parametro normativo di cui all'art. 5, comma 6, d.lgs. 286 cit., che nel predisporre uno strumento duttile quale il permesso umanitario, demanda al giudice la verifica della sussistenza dei «seri motivi» attraverso un esame concreto ed effettivo di tutte le peculiarità rilevanti del singolo caso, quali, ad esempio, le ragioni che indussero lo straniero ad abbandonare il proprio Paese e le circostanze di vita che, anche in ragione della sua storia personale, egli si troverebbe a dover affrontare nel medesimo Paese, con onere in capo al medesimo quantomeno di allegare suddetti fattori di vulnerabilità”*.

Con riferimento all'integrazione sociale e lavorativa in Italia, è stato recentemente affermato che *“il riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari deve fondarsi su un'effettiva valutazione comparativa della situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al Paese d'origine, al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale, in correlazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel Paese d'accoglienza”* (così Sez. I, 30 novembre 2017, Ministero Interno contro Y., n. 4455, Rv. 647298-01, e, in senso conforme, Sez. VI, 28 giugno 2018, B. contro Ministero Interno, n. 17072, Rv. 649648-01).

Si ritiene, pertanto, che il requisito della “vulnerabilità” nell'individuazione delle condizioni soggettive in presenza delle quali sono ravvisabili seri motivi di carattere umanitario - sufficienti a riconoscere il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno ex art. 5 co. 6 del T.U.I. - non vada inteso come limitato a concrete situazioni di “pericolo” cui sarebbe esposto un diritto fondamentale dello straniero se costretto al rimpatrio, ma che tale vulnerabilità possa ravvisarsi anche (in assenza di pericolo) allorché, sulla base di un giudizio



prognostico sorretto da una concreta comparazione fra le condizioni soggettive che caratterizzano la sua vita nel nostro Paese e quelle in cui verrebbe a trovarsi nel Paese di origine, si possa ragionevolmente presumere che, se costretto a far rientro nel suo Paese, lo straniero vedrebbe compromesse in modo apprezzabile la sua dignità e il suo diritto ad un'esistenza libera e dignitosa che risulta aver raggiunto.

In tale contesto, un ruolo non sufficiente (né necessario) ma indubbiamente rilevante assume l'integrazione sociale, culturale, lavorativa, familiare ecc. raggiunta dallo straniero in Italia e che va raffrontata alla situazione (oggettiva) del suo Paese, risultante dalle fonti disponibili, nonché alle concrete condizioni sociali, culturali, economiche e familiari in cui verrebbe presumibilmente a trovarsi.

Qualora all'esito di siffatta concreta e individuale comparazione dovesse risultare un'effettiva e incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa, potrà ragionevolmente presumersi che, se costretto a far rientro nel proprio Paese, lo straniero vedrebbe impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana e, dunque, gli andrà riconosciuto il diritto di asilo nella forma minima della protezione umanitaria (Sez. I, 30 novembre 2017, n. 4455).

La condizione di vulnerabilità alla quale è subordinato il rilascio del permesso umanitario può avere ad oggetto anche la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un'esistenza dignitosa, o, ancora, alla salute, e può essere conseguenza anche di una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, o anche discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (siccità, carestie, situazioni di povertà inemendabili). In ogni caso, tuttavia, come già detto, vanno rigorosamente accertate le condizioni di partenza di privazione dei diritti umani, nel senso che va accertata la condizione soggettiva del richiedente nel contesto del Paese d'origine, alla luce delle peculiarità della sua vicenda personale. Deve sussistere, insomma, un nesso di derivazione tra la situazione personale rappresentata dal ricorrente e le dinamiche del Paese d'origine.

La giurisprudenza della Suprema Corte ha ripetutamente affermato che tra i motivi che giustificano il rilascio del permesso umanitario non rientra il fatto di versare in condizioni d'indigenza o in precarie condizioni di salute, necessitando, invece, che tale condizione sia l'effetto della grave violazione dei diritti umani subita dal richiedente nel Paese di provenienza, in conformità al disposto degli artt. 2, 3 e 4 della CEDU (Sez. VI, 21 dicembre 2016, F. contro R., n. 26641, Rv. 642778-01; Sez. VI, 3 ottobre 2017, Awllad Abu Kalam contro Ministero Interno, n. 28015).

E' stato escluso, anche, che possa concedersi la protezione umanitaria con riferimento all'instabilità del Paese d'origine del richiedente o alla generica limitazione delle libertà civili (Sez. VI, 25 gennaio 2012, Muhammad Muzammal contro Ministero Interno, n. 7492).



Un'ultima notazione è necessaria con riferimento ai criteri che devono guidare il decidente in punto di valutazione della prova.

Nessun dubbio sul fatto che spetti al ricorrente allegare i fatti costitutivi del diritto azionato e d'indicare elementi idonei a provare il rischio connesso al rientro nel Paese di provenienza, non potendosi configurare, a carico dell'Autorità giudiziaria, un onere di cooperazione in punto di allegazione.

E' prevista, invece, dal sistema, una significativa deroga ai principi generali del processo civile in punto di prova dei fatti costitutivi della domanda.

Ai sensi dell'art. 3 comma 5, del d.lgs. 17 novembre 2007, n. 251, infatti, le lacune probatorie del racconto del richiedente asilo non comportano necessariamente inottemperanza al regime dell'onere della prova, potendo essere superate dalla valutazione che il giudice del merito è tenuto a compiere delle circostanze indicate alle lettere da a) ad e) della citata norma (compimento, da parte del richiedente, di ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; produzione di tutti gli elementi pertinenti in suo possesso, con adeguata giustificazione della mancanza di altri elementi significativi; coerenza, plausibilità e non contraddittorietà del racconto con le informazioni delle quali si dispone; tempestività della domanda di protezione internazionale o rappresentazione di un giustificato motivo del ritardo; attendibilità generale riscontrata).

E' stato affermato che *“la valutazione di credibilità delle dichiarazioni del richiedente non è affidata alla mera opinione del giudice ma è il risultato di una procedimentalizzazione legale della decisione, da compiersi non sulla base della mera mancanza di riscontri oggettivi, ma alla stregua dei criteri indicati nell'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 251 del 2007 e, inoltre, tenendo conto “della situazione individuale e della circostanze personali del richiedente” (di cui all'art. 5, comma 3, lett. c), del d.lgs. cit.), con riguardo alla sua condizione sociale e all'età, non potendo darsi rilievo a mere discordanze o contraddizioni su aspetti secondari o isolati quando si ritiene sussistente l'accadimento, sicché è compito dell'autorità amministrativa e del giudice dell'impugnazione di decisioni negative della Commissione territoriale, svolgere un ruolo attivo nell'istruzione della domanda, disancorandosi dal principio dispositivo proprio del giudizio civile ordinario, mediante l'esercizio di poteri-doveri d'indagine officiosi e l'acquisizione di informazioni aggiornate sul paese di origine del richiedente, al fine di accertarne la situazione reale”* (così Sez. VI, 14 novembre 2017, A. contro Ministero Interno, n. 26921, Rv. 647023-01, e, in senso conforme, da ultimo, Sez. VI, 25 luglio 2018, C. contro Ministero Interno, n. 19716, Rv. 650193-01, secondo la quale *“la valutazione della credibilità soggettiva del richiedente non può essere legata alla mera presenza di riscontri obiettivi di quanto da lui narrato, incombendo al giudice, nell'esercizio del potere-dovere di cooperazione istruttoria, l'obbligo di attivare i propri poteri officiosi al fine di acquisire una completa conoscenza della situazione legislativa e sociale dello Stato di provenienza, onde accertare la fondatezza e l'attualità del timore di danno grave dedotto”*).

Inoltre, sebbene il richiedente debba produrre tutti gli elementi e la documentazione necessari a fini probatori (art. 3, comma 1, D.L.vo n. 251/2007) il detto onere è mitigato dall'attribuzione all'autorità giudiziaria di



poteri officiosi per l'acquisizione delle informazioni necessarie a conoscere l'ordinamento giuridico e la situazione del Paese d'origine del richiedente (art. 35 bis, comma 9, D.L.vo n. 25/2008).

Sulla base dei principi appena ricordati, può passarsi, ora, all'esame della specifica posizione dell'odierno ricorrente.

Rileva il Tribunale che la storia narrata dal _____ anche a volerla ritenere – nonostante la mancanza di riferimenti circostanziati e la sua genericità – credibile, non consente il riconoscimento dello status di rifugiato, poiché è di tutta evidenza che il ricorrente non è mai stato sottoposto a persecuzioni per ragioni politiche, di sesso, di razza, di appartenenza, di religione, etc., né vi è il concreto pericolo che esso possa esserlo in caso di rimpatrio.

Può, però, riconoscersi _____ la protezione sussidiaria, ai sensi degli artt. 2, lettera g), e 14, lettera c), D.L.vo n. 251/2007, ravvisandosi, in tutto il Mali, una situazione di violenza indiscriminata che raggiunge un livello talmente elevato da far sussistere fondati motivi per ritenere che un civile, rientrato nel Paese in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire un grave danno.

Si legge nel rapporto COI del 4 luglio 2018, che:

“nonostante l'Accordo di Bamako, in Mali perdura un conflitto di natura non internazionale, per cui trova applicazione il diritto internazionale umanitario (in particolare, il II Protocollo Aggiuntivo del 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949).

Nel 2016 HRW riporta che a seguito dell'Accordo di Bamako gli attacchi dei gruppi armati islamisti sono aumentati, creando un clima precario per i diritti umani soprattutto nel centro e nel nord. I civili sono vittime della crescente criminalità, così come degli scontri tra gruppi armati.

Anche le Nazioni Unite attestano un aumento delle violenze dal 2016. In particolare, da marzo 2016 gruppi estremisti e terroristi hanno diretto attacchi contro i sostenitori dell'Accordo, inclusi i partiti firmatari, i civili, i funzionari pubblici e le forze internazionali nelle regioni centrali e settentrionali. Le minacce e le campagne d'intimidazione contro i civili da parte di FLM e Ansar Dine a Mopti e di AQIM a Timbuctù si sono intensificate, sostanziosamente sempre più spesso in attacchi mirati contro la popolazione civile. Nel 2016 si sono verificati più di 350 attacchi che hanno causato la morte di almeno 330 persone, tra cui 207 civili.

Dal 2016 a oggi, le NU hanno definito a più riprese la situazione della sicurezza in Mali in preoccupante peggioramento.

Nel 2017, i gruppi armati islamici hanno drasticamente aumentato gli attacchi contro le forze governative e le N.U., mentre le forze governative hanno condotto operazioni antiterrorismo che hanno provocato arresti arbitrari, esecuzioni sommarie, torture e maltrattamenti.

Nel 2018, la situazione sembra essere ulteriormente precipitata: da marzo 2018 ICG riporta un deterioramento della crisi. La minaccia rappresentata dai gruppi terroristici, dalla criminalità e dagli scontri tra gruppi etnici è in continua crescita e ciò pone la popolazione in una situazione di rischio compromettendone, inter alia, l'accesso a servizi pubblici, all'acqua, al cibo e alle cure mediche.

A causa di tale grave situazione di insicurezza, gli aiuti umanitari sono spesso impediti o rallentati. L'Esperto Indipendente delle Nazioni Unite ha espresso seria preoccupazione per la sorte dei civili che vivono in zone interamente controllate dai gruppi armati, poiché l'assenza di autorità statali espone la popolazione a ogni sorta di violenza”.

Lo stato di emergenza – vigente nel paese quasi ininterrottamente dal 2015 a seguito dell'attentato all'hotel Radisson Blu di Bamako – è stato recentemente rinnovato fino al 31 ottobre 2019, proprio in considerazione dell'esigenza di garantire i diritti dei cittadini inermi.

Se è vero che la situazione più drammatica è riferibile alle zone del nord e del centro del Paese, dove lo Stato è ormai quasi del tutto assente (vige, in tali zone, il diritto islamico e numerosi funzionari, tra cui magistrati e



dirigenti della Polizia, hanno abbandonato i loro posti di lavoro), è innegabile che la situazione di pericolo si è ormai estesa anche nel sud del Mali e nell'area della capitale Bamako.

Sul sito della Farnesina – Viaggiare sicuri, si legge che *“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, 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. Episodi di criminalità di cui si rendono protagonisti gruppi comunque legati alla galassia jihadista si verificano anche nella regione meridionale di Sikasso. Si registra, in particolare, un aumentato rischio di attacchi e di rapimenti in zone di interesse pubblico, che potrebbe riguardare anche bar, ristoranti, siti turistici ed eventi pubblici”*.

Alla luce delle considerazioni che precedono, dunque, può riconoscersi _____ la protezione sussidiaria ai sensi degli artt. 2, lettera g), e 14, lettera c), D.L.vo n. 251/2007.

Le spese vanno compensate, per la particolarità della fattispecie.

per questi motivi

riconosce, in favore _____ la protezione sussidiaria ai sensi degli artt. 2, lettera g), e 14, lettera c), D.L.vo n. 251/2007;

dispone che il presente decreto venga notificato al richiedente e comunicato alla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Ancona, nonché al Pubblico Ministero;
dichiara le spese di lite integralmente compensate tra le parti.

L’Aquila, Camera di Consiglio del giorno 19 luglio 2019.

**Il Presidente estensore
(Marco Flamini)**

