



TRIBUNALE DI REGGIO CALABRIA

I° Sezione Civile

Il Tribunale di Reggio Calabria, in composizione monocratica, nella persona del G.O.T.
Dott.ssa Grazia Maria Crucitti,

letti gli artt. 702 bis, 702 ter c.p.c.;
letto il d. lgs. 1.9.2011 n. 150 ed il d.lgs. 251 del 2007;
rilevato che il PM non è intervenuto;
letto il ricorso e gli altri atti e documenti di causa;
sciogliendo la riserva di cui al separato verbale di udienza, ha pronunciato la seguente
ORDINANZA

nella causa iscritta al n. 2876/2017 R.G.A.C., promossa da:

➤ nato a Bamako (Mali) il _____ ed elettivamente
domiciliato in Reggio Calabria alla Via Santa Caterina n. 42/a, presso lo studio
dell'Avv. Pasquale Costantino, che lo rappresenta e difende per procura in calce al
proposto ricorso;

-ricorrente-

contro:

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore* - Commissione
Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Crotone,
Sezione di Reggio Calabria;

-resistente contumace -

Oggetto: ricorso per il riconoscimento del diritto alla Protezione Internazionale ed
avverso il provvedimento di diniego della Commissione Territoriale per il
riconoscimento della Protezione Internazionale di Crotone - Sezione di Reggio Calabria
emesso in data 09.06.2017 e notificato in data 04.07.2017.

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

Il ricorrente in epigrafe generalizzato proponeva ricorso in data 20.07.2017 avverso il
provvedimento di diniego del riconoscimento della Protezione Internazionale emesso
dalla Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale



in data 09.06.2017 e notificato in data 04.07.2017, chiedendo:

- 1) *annullare la decisione della Commissione Territoriale di Crotone, sez. di Reggio Calabria, del 9 giugno 2017 che ha rigettato la richiesta di protezione internazionale avanzata dal sig.*
- 2) *riconoscere il diritto del* _____ *alla protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14 lett. c) dlgs 251/07;*
- 3) *in subordine, riconoscere al* _____ *il diritto alla protezione umanitaria, ai sensi dell'art. 32 c. 3 del Dlgs 25/08 e dell'art. 5 c. 6 Dlgs. 286/98, e di conseguenza, ordinare al Questore competente il rilascio del relativo permesso di soggiorno (vedi ricorso introduttivo).*

L'udienza di comparizione del 21 maggio 2018 veniva fissata con provvedimento del 14.11.2017.

Né il Ministero dell'Interno, né la Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale si sono costituiti in giudizio. A tale proposito deve chiarirsi che la costituzione della parte convenuta in un giudizio presuppone l'avvenuto deposito in cancelleria, o anche direttamente all'udienza, di uno scritto difensivo quale atto iniziale dell'esercizio del diritto di contraddire, a cura di un difensore che sia munito di regolare procura alle liti che lo abilita quindi ad esercitare i poteri normativamente spettantegli nel processo e che presuppone un rapporto di mandato, con rappresentanza speciale processuale, tra il legale ed il cliente, con la conseguenza che il difetto di *ius postulandi* nonché di uno scritto difensivo di tale atto non è utilmente riparabile con la sola comparizione all'udienza, ma comporta che l'attività processuale eventualmente spiegata dal convenuto stesso, nel permanere di tali vizi, sia del tutto abnorme ed irrituale. Ebbene, non risulta in atti che il resistente si sia validamente costituito secondo i modi e nelle forme sopra enunciati e se ne deve dichiarare, pertanto, la contumacia.

Si procedeva, poi, all'interrogatorio libero del ricorrente, svoltosi con l'ausilio di un interprete (vedi relativo verbale). All'udienza del 30 settembre 2019 il Giudice riservava la decisione.

Appare opportuno, in via preliminare, fornire un sintetico ragguaglio del quadro **normativo** che viene in rilievo nel caso in esame.

Sul piano delle fonti di diritto interno la materia è disciplinata dal **d. lgs. 251/2007**. Il suddetto decreto definisce, all'art. 2, comma 1, lett g), "*persona ammissibile alla protezione sussidiaria*" 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 Paese di 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 come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese*".

Il concetto di **danno grave** è richiamato dal successivo art. 14 del decreto citato, il quale specifica che per danno grave debba intendersi:



- 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 di 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.

Ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, l'art. 5 del decreto citato dispone che l'attività di persecuzione, ovvero il grave danno debbano essere riconducibili:

- a) allo Stato;
- b) a partiti od organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio;
- c) a soggetti non statuali, se i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione, ai sensi dell'art. 6, comma 2, contro persecuzioni o danni gravi.

Il nostro ordinamento riconosce un'ulteriore forma di tutela dello straniero, disciplinata dall' art. 5 comma 6, d. lgs 286/98, il quale dispone 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 (...)". A differenza di quanto previsto per gli istituti precedentemente richiamati, i presupposti per il rilascio del predetto permesso di soggiorno (individuati, alternativamente, in "seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano") non sono definiti in maniera altrettanto analitica. In particolare, non viene fornita alcuna indicazione normativa, sul modo e, soprattutto sui limiti, entro i quali debba essere circoscritta la nozione di "motivi umanitari".

La giurisprudenza maggioritaria ritiene che la forma di protezione cd. per motivi umanitari debba essere riconosciuta in capo a quei soggetti che si trovano esposti a particolari condizioni di vulnerabilità per cause dipendenti da fattori soggettivi, come ad es. motivi di salute o di età, oppure per ragioni di carattere oggettivo, connesse, in particolare, alla situazione sociale, economica, politica, umanitaria nella quale si trova il paese di provenienza del migrante (come ad es. una grave instabilità politica, violenza generalizzata, persistenti e gravi violazioni dei diritti umani, carestie, disastri naturali o ambientali o altre situazioni similari). L'ampio margine di discrezionalità che il legislatore sembra aver riservato nell'interpretazione della norma richiamata rende necessario l'impiego di un rigoroso vaglio critico da parte del Giudice al fine di non vanificarne la *ratio* di protezione ed evitare, al tempo stesso, un'abnorme estensione dell'istituto.

Centrale per la comprensione del sistema di tutele in questione, inoltre, è l'analisi del profilo relativo all'onere della prova gravante sul ricorrente ex art. 2697 codice civile. Esso, secondo la giurisprudenza prevalente, deve essere interpretato in modo attenuato, stante la possibile ridotta disponibilità di prove da parte ricorrente. Ne consegue la necessità di riconoscere in capo al Giudice rilevanti poteri officiosi affinché acquisisca tutte le notizie ed informazioni necessarie ai fini della ricostruzione della situazione socio-politica e giuridico-ordinamentale del Paese di provenienza del migrante. Ciò non toglie, in ogni caso, che rimanga applicabile il principio dispositivo e che il ricorrente sia onerato di indicare i fatti costitutivi del diritto che fa valere e di fornire quantomeno gli elementi indiziari necessari alla ricostruzione della propria



vicenda personale: "il richiedente deve provare, quanto meno in via presuntiva, il concreto pericolo cui andrebbe incontro con il rimpatrio, con preciso riferimento alla effettività ed alla attualità del rischio" (Cass. SS.UU. 17.11.2008 n. 27310, sul punto vedi anche Cass. 2007 n. 26822; 2006 n. 18353; 2005 n. 28775; 2005 n. 26278; 2005 n. 2091). L'art. 3 del d. lgs. 251/2007 stabilisce, infatti, che il ricorrente è tenuto a produrre tutti gli elementi e i documenti necessari ai fini della motivazione della domanda. Tuttavia, ai sensi del successivo comma 5, qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni rese dal richiedente non siano suffragati da prove, essi sono comunque considerati veritieri se l'autorità competente a decidere sulla domanda ritiene che:

- a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda;
- b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi;
- c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili;
- d) il richiedente ha presentato la domanda il prima possibile, salvo che non ricorra un giustificato motivo;
- e) dai riscontri effettuati il richiedente è attendibile.

La giurisprudenza ha così avuto modo di rilevare che i principi che regolano l'ordinario processo civile operano in modo sensibilmente diverso quando debbano essere applicati alla materia in questione: "Ne risulta così delineata una forte valorizzazione dei poteri istruttori officiosi prima della competente Commissione e poi del Giudice, cui spetta il compito di cooperare nell'accertamento delle condizioni che consentono allo straniero di godere della protezione internazionale, acquisendo anche di ufficio le informazioni necessarie a conoscere l'ordinamento giuridico e la situazione politica del paese di origine" (Cass. SS.UU. 17.11.2008 n.27310).

Tale assunto è ulteriormente confermato sul piano normativo dagli artt. 19, comma 8 del d. lgs. 150/2011, ai sensi del quale: "il giudice può procedere anche d'ufficio agli atti di istruzione necessari per la definizione della controversia" e 8, comma 3 del d. lgs. 25 del 2008, il quale dispone che le domande devono essere esaminate alla luce delle informazioni "precise ed aggiornate" circa la situazione generale del Paese di provenienza e dei Paesi in cui è transitato il migrante, elaborate dall'apposita Commissione Nazionale e messe a disposizione delle commissioni territoriali e, in caso di ricorso avverso provvedimenti di diniego, degli organi giudicanti. Occorre ancora osservare che eventuali vizi (anche di motivazione) del provvedimento di diniego emesso dalla Commissione territoriale non ne comportano necessariamente la declaratoria di nullità o l'annullamento, posto che **il sindacato di questo Giudice ha ad oggetto la sussistenza del diritto affermato dal ricorrente e non l'atto impugnato.** Va pertanto chiarito, secondo il principio affermato dalla Cassazione (e pienamente condiviso da questo Tribunale), che l'eventuale "...nullità del provvedimento amministrativo di diniego della protezione internazionale non ha autonoma rilevanza in giudizio e, dunque, il giudice non è tenuto a pronunciarsi specificamente su di essa. Invero il giudizio introdotto dal ricorso al tribunale avverso il predetto provvedimento non ha per oggetto il provvedimento stesso, bensì il diritto soggettivo del ricorrente alla protezione invocata. Detto giudizio perciò non può concludersi con il mero annullamento del diniego amministrativo della protezione, ma deve pervenire alla decisione sulla spettanza o meno del diritto alla stessa: infatti la legge (D. Lgs. n. 25 del 2008, art. 35, comma 10; D. Lgs. n. 150 del 2011, art. 19, comma 9) stabilisce che la decisione del tribunale può contenere, alternativamente, il rigetto del ricorso ovvero il riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione



sussidiaria, e non prevede il puro e semplice annullamento del provvedimento della Commissione (cfr. Cass. 26480/2011)" (vedi Cass. Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 18632 del 2014).

A questo punto occorre verificare se la vicenda rappresentata dal sig. _____ consenta il riconoscimento di una delle forme di protezione precedentemente citate.

Il ricorrente dichiarava, in sede di audizione davanti alla Commissione Territoriale, in data 01.03.2017, di essere nato a Bamako in Mali dove aveva sempre vissuto, precisando che lavorava come commerciante di riso. Descriveva la situazione familiare e dichiarava che né lui né alcuno dei suoi familiari avevano mai svolto attività politica. Circa le ragioni del suo allontanamento dal Paese di origine, il ricorrente riferiva che i suoi genitori non erano sposati; il padre l'aveva abbandonato, mentre la madre si era sposata con un altro uomo dal quale aveva avuto quattro figli ed egli era stato mandato a vivere presso la casa del nonno materno. Quest'ultimo aveva quattro mogli ed egli aveva avuto problemi con la seconda di queste, la quale allontanava i figli delle altre mogli con pratiche mistiche e paranormali. Egli la riteneva responsabile anche della morte del nonno, per motivi economici. Infatti, alla morte del marito, con i suoi soldi la donna aveva comprato un terreno, ove aveva fatto costruire una casa che aveva dato in affitto. Ella gli aveva detto chiaramente che l'avrebbe ucciso, perché non andavano d'accordo; non amava nessuno tranne i suoi figli ed uno di questi voleva obbligarlo a diventare un militare, contro la sua volontà. Inoltre, lamentava l'esistenza a Bamako di un clima di insicurezza, con attentati, furti ed esplosioni.

In sede di interrogatorio libero il ricorrente confermava le dichiarazioni già rese alla Commissione Territoriale.

La descritta vicenda, a giudizio del Tribunale, non consente il riconoscimento dello *status* di rifugiato e ciò indipendentemente dalla credibilità del richiedente la protezione internazionale.

Ed infatti, anche ammettendo che il ricorrente sia stato perseguitato dalla seconda moglie del nonno -intenzionata a privilegiare ai propri figli- difetta un presupposto fondamentale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

L'art. 5 del d. lgs. 251 del 2007, come in precedenza già evidenziato, dispone che i responsabili del danno grave, devono essere i soggetti sopra indicati (Stato, soggetti parastatali quali partiti politici ed organizzazioni che controllano porzioni di territorio dello Stato e soggetti non statuali, nell'ipotesi in cui i soggetti statali o parastatali, comprese le organizzazioni internazionali, non possano o non vogliano fornire la protezione contro i gravi danni già menzionati). Nel caso in esame la persecuzione sarebbe imputabile alla menzionata seconda moglie del nonno del ricorrente e non ricorrono - quindi - le condizioni di cui all'art. 5 lett. c) per quanto concerne i soggetti responsabili non statuali.

La vicenda sulla base del citato art. 5, dunque, non integra i presupposti soggettivi per il riconoscimento della protezione internazionale ed in ogni caso nemmeno ricorrono, come vedremo, gli ulteriori presupposti per accordare al ricorrente la **protezione sussidiaria** disciplinata dall'art. 14 del d. lgs. 251/2007.

A tal fine, infatti, occorre che sussista un rischio effettivo di subire un danno grave, da intendersi come sopra già chiarito.



Il presunto pericolo di danno grave al quale sarebbe esposto il sig. non rientra in alcune delle categorie tassativamente indicate dall'art. 14 lett. a) e b) e, allo stato, neppure l'ipotesi di cui alla lett. c) dell'art. 14 (del D.Lgs. n. 251 del 2007), unica valutabile nel caso in esame ("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"), può ritenersi integrata dalle condizioni di insicurezza del Paese, lamentate dal ricorrente (attentati, furti).

A giudizio del Tribunale occorre sempre valutare i presupposti della protezione sussidiaria considerando il Paese ove il ricorrente dovrebbe essere rimpatriato e, per tale motivo, nel caso del Sig. la domanda non può essere accolta.

Invero, si può affermare che si riscontrano precarie condizioni di sicurezza in Mali, per come risulta dal sito *viaggiare Sicuri.it* del Ministero degli Esteri, dal quale emerge la segnalazione di "un elevato rischio terroristico", tuttavia i rischi di attentati terroristici non si collocano nell'ambito di un conflitto armato interno o internazionale, secondo l'interpretazione di tale termine ispirata al diritto internazionale umanitario.

Quanto al **concetto di conflitto armato**, infatti, va ricordato che la sentenza della CGUE del 30.1.2014 (Diakité), al paragrafo 28, definisce il conflitto armato interno nei seguenti termini: "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 tra loro". Al paragrafo 29 si precisa che "mentre nella proposta della Commissione, che ha portato all'adozione della direttiva [COM(2001) 510 def.], la definizione di danno grave, che figurava all'articolo 15, lettera c), della direttiva, prevedeva che la minaccia contro la vita, la sicurezza o la libertà del richiedente potesse configurarsi sia nell'ambito di un conflitto armato, sia nell'ambito di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti dell'uomo, il legislatore dell'Unione ha, invece, optato per la codifica della sola ipotesi della minaccia alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Ai paragrafi 30 e 31 si legge: "occorre rammentare che l'esistenza di un conflitto armato interno potrà portare alla concessione della protezione sussidiaria solamente nella misura in cui si ritenga eccezionalmente che gli scontri tra le forze governative di uno Stato e uno o più gruppi armati o tra due o più gruppi armati siano all'origine di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria, ai sensi dell'articolo 15, lettera c), della direttiva a motivo del fatto che il grado di violenza indiscriminata che li caratterizza raggiunge un livello talmente elevato da far sussistere fondati motivi per ritenere che un civile rinvio 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 (v., in questo senso, sentenza Elgafaji, cit., punto 43).

Gli scontri tra le suddette forze, dunque, devono costituire la fonte del pericolo. Una condivisibile nota dell'UNHCR (in tema di persone minacciate da violenza indiscriminata), afferma che "le esigenze di protezione internazionale derivanti da violenza indiscriminata non sono limitate a situazioni di guerra dichiarata o a conflitti internazionali riconosciuti. Pertanto, è importante che i requisiti per definire un "conflitto armato interno" non siano troppo esigenti. Pur non esistendo alcuna definizione legale o un'interpretazione unanimemente riconosciuta di questo termine, la sua lettura dovrà ispirarsi al diritto internazionale umanitario, in particolare all'art. 1(1) del Protocollo II della Convenzione del 1949. In base a questa disposizione, per stabilire la sussistenza di un conflitto armato



interno, dovrebbero essere considerati quali requisiti sufficienti l'esistenza di chiare strutture di comando tra le parti in conflitto ed un controllo sul territorio tali da soddisfare quanto indicato nel Protocollo II. Non dovrebbe essere invece necessario il riconoscimento formale dell'esistenza di un "conflitto armato internazionale o interno" da parte di uno Stato o di un'organizzazione. (vedi nota dell'UNHCR "La protezione sussidiaria secondo la 'Direttiva Qualifiche' nel caso di persone minacciate da violenza indiscriminata" del gennaio 2008).

Pertanto, avuto riguardo alle citate fonti internazionali e considerato il caso in esame, il rischio di un danno grave imputabile ad un conflitto armato interno non risulta effettivamente sussistente a carico della Sig. _____ non rilevandosi la presenza di:

- chiare strutture di comando tra le parti in conflitto
- soggetti che abbiano adeguato controllo sul territorio

In assenza di tali elementi, anche considerando la necessaria evoluzione del concetto di conflitto armato, sempre più caratterizzato da posizioni delle parti asimmetriche ed attacchi terroristici senza schieramenti di fronte, non può ritenersi integrato il danno grave ex art. 14. La domanda di protezione sussidiaria, dunque, deve essere rigettata.

Quanto, poi, alla protezione umanitaria, va evidenziato che, nel nostro ordinamento, costituisce una valvola di chiusura che consente la protezione dello straniero in casi che sfuggono ai primi due livelli di tutela; essa attua pienamente ed esaustivamente il diritto di asilo costituzionalmente previsto all'art. 10 comma III C., a garanzia del riconoscimento universalistico delle libertà democratiche previste dalla Costituzione Italiana.

Orbene, è sotto tale profilo che vanno considerate le criticità, legate al terrorismo, che caratterizzano il Paese di origine del ricorrente.

Episodi di violenza localizzata ed attacchi armati da parte di gruppi di estremisti e di terroristi, infatti, si sono registrati e si registrano tuttora, non solo nel nord del Paese – e, in particolare, nelle regioni di Gao, Kidal e Timbouctu – ma anche nelle regioni centrali e meridionali (cfr. "Amnesty International Report 2017/2018 – The State of the World's Human Rights – Mali", consultabile su ecoi.net; cfr. inoltre, le informazioni aggiornate reperibili sul sito della Farnesina (viaggiaresicuri.it), come del resto conferma la decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di prorogare il mandato della "United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali" (MINUSMA) fino al 30 giugno 2018 anche per le preoccupazioni derivanti dal deteriorarsi della situazione in quelle zone ("concern about the volatile security situation, especially the expansion of terrorist and other criminal activities into central and southern Mali as well as the intensification of intercommunal violence in the Centre of Mali": cfr. Security Council resolution 2364 (2017) [on extension of the mandate of the UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) until 30 June 2018] consultabile all'indirizzo <http://www.refworld.org/docid/595b87754.html>).

La necessità di sostenere il processo di pacificazione nel Paese ha portato, infine, ad ulteriori proroghe della missione, dapprima al 30 giugno 2019 (risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2423 del 2018), quindi al 30 giugno 2020 (risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2480 del 2019).



La situazione appena descritta, considerato il contesto di oggettiva vulnerabilità, giustifica il riconoscimento della protezione umanitaria.

La parziale soccombenza giustifica la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti in giudizio.
Le spese vengono liquidate con separato decreto ex art. 83, co. 3 bis, D.P.R. n. 115/2002, introdotto dall'art. 1, co. 783, L. n. 208/2015 – Legge di Stabilità 2016.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così provvede:

- accoglie parzialmente il ricorso e, per l'effetto, riconosce in favore del Sig. _____ nato a Bamako (Mali) il _____ il diritto alla protezione umanitaria di cui all' art. 5 comma 6, d. lgs 286/98.
- Rigetta ogni altra domanda.
- Compensa integralmente le spese del giudizio.
- Liquidava separatamente le spese con decreto emesso contestualmente all'emissione del presente provvedimento.

Reggio Calabria, 1° ottobre 2019.

Il Giudice
Dott.ssa Grazia Maria Crucitti

