



TRIBUNALE DI VENEZIA
SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE,
PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LIBERA CIRCOLAZIONE
DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

riunito in camera di consiglio e composto dai magistrati:

| | |
|------------------------------|-----------------|
| Dott. Salvatore Laganà | Presidente rel. |
| Dott. Maria Grazia Benedetti | Giudice |
| Dott. Maddalena Bassi | Giudice |

ha pronunciato il seguente

D E C R E T O

nella causa civile di primo grado iscritta al n. **5058/2019** promossa da:
[REDACTED] nato in Fougadougou Namadiola (MALI – KIDAL) il
31.12.1997 cod. fisc. 36129109009 domiciliato presso lo studio dell'avv.
TACCHI VENTURI PAOLO , che lo rappresenta e difende per procura in
calce al ricorso;

- ricorrente -

Contro

COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL
RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE
INTERNAZIONALE DI VERONA in persona del suo Presidente *pro*
tempore

- resistente -

e con l'intervento del **Pubblico Ministero**, sede

OGGETTO: impugnazione *ex art.* 35 del d.lgs. n. 25/2008.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, ██████████ nato in Fougadougou Namadiola (MALI – KIDAL) il 31.12.1997, ha impugnato il provvedimento del 05.04.2019, notificato il 17.04.2019, reso dal Ministero dell'Interno – Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Verona – ed ha chiesto fosse accertato e dichiarato il suo diritto al riconoscimento dello status di rifugiato ovvero, in subordine, il diritto alla protezione sussidiaria di cui al D. Lgs. n. 251/2007 ovvero il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Egli ha riferito di appartenere all'etnia bambarà, e di professare la religione musulmana. Ha frequentato per 9 anni la scuola e in Italia vive presso la coop. Milonga.

Ha affermato che il padre era un insegnante e che dopo il suo pensionamento lui aveva iniziato a fare il pastore mentre la madre era morta nel 2020. Ha dichiarato:

"Il 16 marzo 2017 i ribelli volevano attaccare la città di Kidal e io ero nel quartiere Centre Ville.

Ci stavamo occupando degli animali quando sono arrivati i ribelli.

Sono arrivati i ribelli, non li abbiamo visti arrivare, mio padre era anziano, ci siamo messi a correre ma lui non riusciva a correre bene.

Hanno sparato e mio padre è stato colpito.

Mi sono messo a correre, ho incontrato un autista a cui ho chiesto aiuto perché a Centre Ville c'erano i ribelli e avevano ucciso mio padre. Gli ho chiesto di mettermi in salvo e visto che anche lui stava scappando siamo andati in Algeria".

Con il provvedimento impugnato la domanda svolta veniva rigettata in quanto la vicenda narrata dal ricorrente era apparsa generica, contraddittoria e poco credibile sotto diversi profili.

Il ricorrente lamenta che la Commissione non avrebbe adeguatamente valutato la sua vicenda personale e la sua credibilità.

Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio mediante il deposito della documentazione relativa alla fase amministrativa svoltasi dinanzi alla Commissione.

Il Pubblico Ministero ha concluso per l'infondatezza delle domande.

Nel corso dell'audizione giudiziale il ricorrente ha sostanzialmente confermato la precedente versione, aggiungendo:

"Preciso che un giorno eravamo al pascolo io e mio padre e sono arrivati i ribelli in macchina, volto coperto e hanno iniziato a sparare, io sono riuscito a scappare. Loro sono scesi a piedi a sparare e quindi io sono riuscito a correre e scappare, ho incontrato una persona che mi ha portato in Algeria. Subito scappato, lui era un algerino che si dirigeva in Algeria, lui è passato e io invece sono stato arrestato e mi hanno portato in prigione perché non avevo i documenti.

Io ero piccolo e non mi hanno rimpatriato, così mi hanno lasciato in Algeria; ho incontrato una persona che mi aiutato e lavoravo per lui, ma non andavamo d'accordo e non mi pagava. Sono fuggito e mi sono diretto con un'altra persona in Libia. Anche lì mi hanno arrestato e poi mi hanno portato in una spiaggia per imbarcarmi, sono dunque arrivato in Italia."

2. Preliminarmente, in considerazione della recente pronuncia n. 24362 del 03/11/2020, con cui la Suprema Corte ha affermato la configurabilità di un'ipotesi di nullità del procedimento giurisdizionale e, di conseguenza, del decreto decisorio emanato all'esito del medesimo, ritenendo configurabile un vizio di costituzione del giudice ai sensi dell'art. 158 c.p.c., qualora l'attività di audizione del richiedente asilo, delegata al giudice relatore/istruttore, sia stata poi da quest'ultimo ulteriormente delegata ad un giudice onorario, il Collegio ritiene opportuno evidenziare come non possa ravvisarsi in specifico riferimento all'iter processuale adottato dal Tribunale di Venezia l'ipotesi di nullità descritta dalla Corte.

Il quadro normativo di riferimento va, infatti, individuato nell'art. 35 - bis, comma 9, D.Lvo n. 25/2008, in cui si stabilisce che il procedimento è trattato in camera di consiglio, da raccordarsi con l'ulteriore previsione di cui all'art. 3, comma 4 bis D.L. 13/2017, così come modificato dalla legge di conversione 13 aprile 2017, n. 46, il quale, in deroga alla generale disciplina di cui all'art. 737 c.p.c. ulteriormente prevede che per *"la trattazione della controversia è designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio. Il collegio decide in camera di consiglio sul merito della controversia quando ritiene che non sia necessaria ulteriore istruzione"*.

Il rito in oggetto, pertanto, si caratterizza quale procedimento a

trattazione monocratica e decisione collegiale, in cui il giudice designato per la trattazione non opera su delega del Collegio, ma in base ad una propria specifica competenza monocratica.

Conformemente al dettato normativo, in questo giudizio, come in tutti procedimenti promossi avanti al Tribunale di Venezia ex art. 35 –bis D.Lvo 25/2008, l'individuazione del giudice designato per la trattazione del singolo procedimento è avvenuta al momento dell'iscrizione a ruolo del fascicolo, mediante provvedimento presidenziale sulla base dei criteri automatici di individuazione del giudice naturale del procedimento di cui alle tabelle e della successione per anzianità decrescente dei componenti della sezione specializzata in materia di protezione internazionale.

Ciò premesso, proseguendo con la descrizione dell'iter processuale seguito dal presente Tribunale, il giudice relatore, una volta designato per l'intera trattazione del fascicolo per effetto del suddetto provvedimento presidenziale di nomina, procede alla fissazione dell'udienza di audizione dinnanzi al giudice onorario tabellarmente abbinato al medesimo, in conformità con le direttive organizzative di cui alle tabelle adottate a monte dal Presidente del Tribunale e approvate dal Consiglio Superiore della Magistratura.

La competenza per la trattazione della controversia riservata al giudice designato, peraltro, esclude *in nuce* la configurabilità del meccanismo della sub-delega stigmatizzato dalla Suprema Corte nella surrichiamata pronuncia.

Alla luce del meccanismo descritto, infatti, il giudice relatore non esercita un potere di delega dell'attività istruttoria riservato al Collegio e precluso al relatore, ma opera nell'ambito della disciplina dell'Ufficio del Processo. Su questo specifico aspetto, la stessa Corte di Cassazione (Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 3356 del 2019) aveva già avuto modo di chiarire che *"lo svolgimento di specifiche attività processuali da parte del giudice onorario trova giustificazione nell'applicazione del modello del c.d. "affiancamento" dello stesso al magistrato professionale: tale modello si fonda sull'indicazione, al g.o.t., di compiti e le attività, anche di natura istruttoria, che gli sono delegati (sulla base di una indicazione centralizzata valida per tutta la sezione) e sulla vigilanza sull'espletamento di tali incombenze da parte del magistrato professionale che mantiene la*

responsabilità del procedimento [...] la scelta a favore del modello di affiancamento per l'organizzazione della sezione che si occupa dei procedimenti relativi alla protezione internazionale è stata peraltro indicata anche dalla Delib. 15 giugno 2017, (è già era stata prevista nella Delib. 15 marzo 2017), del Consiglio Superiore della Magistratura, sul tema "Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea a seguito del D.L. 17 febbraio 2017", nella quale si legge: "successivamente all'operatività delle sezioni specializzate, a far data dal 17 agosto, tenuto conto di quanto previsto dalla L. delega 28 aprile 2016, n. 5, art. 2, comma 5, lett. b), per quanto attiene ai procedimenti trattati collegialmente, i magistrati onorari possono essere inseriti nell'ambito di una struttura di supporto funzionale ad una pronta decisione dei procedimenti"; è possibile "prevedere che, nell'ambito della struttura dell'ufficio del processo, il giudice onorario possa coadiuvare il giudice professionale a supporto del quale la struttura organizzativa è assegnata. In particolare, sotto la direzione e coordinamento del giudice professionale egli può compiere tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale, provvedendo tra l'altro allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale e alla predisposizione delle minute dei provvedimenti"; "al fine di assicurare la ragionevole durata del processo, il giudice professionale può, poi, delegare al giudice onorario inserito in tale struttura compiti e attività, anche a carattere istruttorio, ritenuta dal medesimo magistrato togato utile alla decisione dei procedimenti".

Fatto salvo quanto sopra, occorre inoltre precisare come, dall'applicazione dei principi del diritto europeo richiamati dalla stessa Corte di Cassazione nella sentenza in commento – e da quest'ultima ribaditi a più riprese – in base ai quali si ricava il carattere meramente eventuale dell'audizione svolta in sede giurisdizionale, il quale espletamento è rimesso, caso per caso, alla valutazione del singolo giudice, non può ritenersi che consegua, quale effetto, la nullità del procedimento e del provvedimento decisorio emanato all'esito.

Ed infatti, la medesima giurisprudenza europea citata dalla Suprema Corte si è limitata ad affermare la sussistenza dell'obbligo in capo agli Stati membri di assicurare al ricorrente la possibilità di sostenere un colloquio

personale, in aderenza a quanto in tal senso previsto dagli artt. 14, 15 e 35 della Direttiva 2013/32/UE (c.d. direttiva ricorsi), precisando tuttavia come tale diritto del richiedente riguardi la diversa fase amministrativa affidata agli organismi a tal fine preposti, ossia nel nostro caso le Commissioni territoriali; la Corte di Giustizia ha chiarito che gli artt. 14 e 34 della direttiva 2013/32/UE ostano ad una normativa nazionale che, in caso di mancata audizione in sede amministrativa del richiedente asilo, non consenta il rinvio all'autorità amministrativa che ha emesso il provvedimento impugnato (avuto riguardo per quei sistemi, diversi da quello italiano, in cui il ricorso e il successivo procedimento hanno natura amministrativa), salvo che l'autorità investita dell'impugnazione non vi provveda in tale diversa sede [si veda, tra le altre, Corte di Giustizia UE, 16 luglio 2020, causa C-517/17, in base alla quale *"gli articoli 14 e 34 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale in forza della quale la violazione dell'obbligo di dare al richiedente protezione internazionale la facoltà di sostenere un colloquio personale prima dell'adozione di una decisione di inammissibilità basata sull'articolo 33, paragrafo 2, lettera a), della direttiva in parola non comporta l'annullamento di tale decisione e il rinvio della causa dinanzi all'autorità accertante, a meno che detta normativa consenta a tale richiedente, nell'ambito del procedimento di ricorso avverso la decisione di cui trattasi, di esporre di persona tutti i suoi argomenti contro detta decisione nel corso di un'audizione che rispetti le condizioni e le garanzie fondamentali applicabili, enunciate dall'articolo 15 di detta direttiva, e a meno che tali argomenti non siano atti a modificare la stessa decisione"* ed ancora Corte di Giustizia UE, 25 luglio 2018, causa C-585/16, in base alla quale *"posto che tale disposizione deve essere interpretata in conformità con l'articolo 47 della Carta, l'esigenza di un esame completo ed ex nunc comporta che il giudice investito dell'impugnazione proceda all'audizione del richiedente, a meno che ritenga di poter effettuare l'esame sulla base dei soli elementi contenuti nel fascicolo, ivi compreso, se del caso, il verbale o la trascrizione del colloquio personale dinanzi a detta autorità"*).

Risulta, pertanto, evidente come, sulla base della giurisprudenza citata dalla medesima Corte di Cassazione nella sentenza in esame, il giudice nazionale non ha alcun obbligo di procedere all'audizione in sede giurisdizionale, potendo basare la propria decisione sulle risultanze del procedimento amministrativo, salvo disporre l'audizione del richiedente nelle ipotesi in cui l'autorità amministrativa accertatrice/procedente non vi abbia provveduto.

Alla luce di quanto sopra dedotto sia in merito all'inserimento del giudice onorario all'interno dell'organizzazione del Tribunale e dell'ufficio del processo del giudice professionale e del carattere non obbligatorio dell'audizione in sede giurisdizionale, non si ritiene, pertanto, possa conseguire dalla sola circostanza che l'audizione del richiedente sia stata svolta da un giudice onorario la nullità (non sanabile e rilevabile d'ufficio) del procedimento e del decreto decisorio adottato dal Collegio.

In tal senso, si è dopotutto pronunciata la stessa Suprema Corte, affermando espressamente che *"in tema di protezione internazionale, non è affetto da nullità il procedimento nel cui ambito un giudice onorario di tribunale abbia proceduto all'audizione del richiedente la protezione ed abbia rimesso la causa per la decisione al collegio della Sezione specializzata in materia di immigrazione"* [cfr., tra le altre, Cass. n. 4887/2020, in cui si legge anche che *"tra le varie disposizioni di cui al D.Lgs. n. 116 del 2017 (recante la Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della L. 28 aprile 2016, n. 57) entrate in vigore fin dal 15 agosto 2017, l'art. 10 regola i compiti dei giudici onorari all'interno dell'ufficio del processo (in particolare, i commi 10 ed 11 di tale disposizione sanciscono, rispettivamente che, "il giudice onorario di pace coadiuva il giudice professionale a supporto del quale la struttura organizzativa è assegnata e, sotto la direzione e il coordinamento del giudice professionale, compie, anche per i procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice professionale, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti. Il giudice onorario può*

assistere alla camera di consiglio”, e che “il giudice professionale, con riferimento a ciascun procedimento civile e al fine di assicurarne la ragionevole durata, può delegare al giudice onorario di pace, inserito nell’ufficio per il processo, compiti e attività, anche relativi a procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, purché non di particolare complessità, ivi compresa l’assunzione dei testimoni, affidandogli con preferenza il compimento dei tentativi di conciliazione, i procedimenti speciali previsti dall’art. 186-bis c.p.c. e art. 423 c.p.c., comma 1, nonché i provvedimenti di liquidazione dei compensi degli ausiliari e i provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive”) e l’art. 11 regola i casi di possibile assegnazione in proprio ai giudici onorari di fascicoli, escludendola per le sole specifiche ipotesi di cui al suo comma 6, tra le quali non rientrano i procedimenti come quello oggi in discussione. In ogni caso, e da ultimo, il ricorrente non spiega, in questa sede, quale concreto pregiudizio al suo diritto di difesa sia derivato dall’asserito (ma, come appena detto, insussistente) vizio processuale”].

Appare evidente dopotutto, sulla base dei principi sopra richiamati e fatti propri dalla stessa Corte di Cassazione, in fattispecie nelle quali peraltro non è chiarito – in quanto irrilevante – se la delega dell’attività di audizione sia stata effettuata dal Collegio ovvero dal giudice monocratico designato alla trattazione del fascicolo, come non ricorra un’ipotesi di nullità ex art. 158 c.p.c., bensì al più di mera irregolarità [in tal senso, Cass. n. 19660/2016, in base alla quale *“in assoluto, non costituisce motivo di nullità del procedimento e della sentenza la trattazione della causa da parte di un giudice diverso da quello individuato secondo le tabelle, determinata da esigenze di organizzazione interna al medesimo ufficio giudiziario, pur in mancanza di un formale provvedimento di sostituzione da parte del Presidente del Tribunale, perché, ai sensi del primo comma dell’art. 156 c.p.c., la nullità di un atto per inosservanza di forme non può esser pronunciata se non è comminata dalla legge e pertanto è configurabile una mera irregolarità, inidonea a produrre alcuna conseguenza negativa sugli atti processuali o sulla sentenza (Cass. n. 6964 del 2011). Quanto alla natura delle circolari, questa Corte ha già più volte affermato che le circolari con le quali il C.S.M. disciplina gli incarichi affidabili ai giudici onorari costituiscono fonti normative di secondo grado,*

e come tali non possono introdurre ipotesi di nullità processuali non previste dalla legge"; al contrario, difatti, l'effetto sarebbe contraddittorio e irragionevole, prima che sproporzionato.

3. Chiarito quanto sopra in via preliminare, deve anzitutto osservarsi che l'oggetto del presente giudizio non è la legittimità formale del diniego impugnato, ma l'esistenza del diritto del ricorrente all'ottenimento della protezione internazionale o umanitaria, pertanto eventuali le doglianze di carattere formale sono comunque irrilevanti.

Infatti non si tratta di un "giudizio sull'atto" ma di un "giudizio sul rapporto", e il giudice deve comunque esaminare la situazione concreta al fine di verificare se all'interessato possa essere riconosciuta una delle forme di protezione previste dal D. Lgs. n. 251/2007 o dal D. Lgs. n. 286/1998.

4. In punto di diritto, occorre premettere che il D. Lgs. n. 251/2007 – attuativo della direttiva 2004/83 CE recante le norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale – disciplina sulla base dei principi già espressi dalla Convenzione di Ginevra del 28.7.1951 (ratificata con la legge n. 722/1954 e modificata dal Protocollo di New York del 31.1.1967 ratificato con la legge n. 95/1970) la materia della protezione internazionale e ne fissa le regole sostanziali.

L'art. 2, lett. a), del D. Lgs. cit. definisce la protezione internazionale e la identifica nelle due forme dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, delineando un sistema pluralistico delle misure di protezione internazionale (Cass. n. 26887/2013), che, da un lato, trovano fondamento nella *vis persecutoria* posta a base del rifugio politico e, dall'altro lato, sono fondate su requisiti che prescindono dalla *vis persecutoria* mediante il riconoscimento della protezione sussidiaria; e della misura residuale atipica di protezione internazionale del permesso umanitario, la cui previsione è stata dettata proprio dall'esigenza d'includere nel sistema della protezione internazionale situazioni di pericolo di danno grave per l'incolumità personale o altre rilevanti violazioni dei diritti umani delle persone, non riconducibili al modello persecutorio del rifugio, perché generate da situazioni endemiche di conflitto e violenza interna, dall'inerzia o connivenza dei poteri statuali o

da condizioni soggettive di vulnerabilità non emendabili nel paese di provenienza.

È, quindi, definito rifugiato il *"cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad 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, 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"* (art. 2, lett. e).

L'art. 7 del D. Lgs. n. 251 del 2007 ha specificato che gli *"atti di persecuzione"* devono essere sufficientemente gravi per la loro natura e frequenza da rappresentare una violazione grave dei diritti umani e possono, in via esemplificativa, essere costituiti da atti di violenza fisica e psichica, provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari discriminatori per la loro natura o per le modalità di applicazione, azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie, rifiuto dei mezzi di tutela giuridica, azioni giudiziarie in conseguenza di rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto quando questo possa comportare la commissione di crimini, atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

La protezione sussidiaria viene, invece, riconosciuta in presenza di un danno grave ricorrente nelle sole ipotesi tassativamente indicate dall'art.14 del D. Lgs. n. 251/2007, ossia:

- a) di condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- b) la tortura o altra forma di trattamento inumano o degradante;
- c) la minaccia grave ed individuale alla vita della persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno od internazionale.

L'art. 5 del D. Lgs. n. 251/2007 prevede che responsabili sia degli atti persecutori che danno diritto allo status di rifugiato, sia del danno grave che dà diritto al riconoscimento della protezione sussidiaria possano essere tanto lo Stato che partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio e soggetti non statuali se i primi o le organizzazioni internazionali non possono o non vogliono fornire

protezione contro persecuzioni o danni gravi.

Spetta al richiedente specificare, ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. n. 251/2007, oltre a tutti i fatti che riguardano il paese di origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, altresì la situazione individuale e le circostanze personali rilevanti, mentre sussiste un dovere di cooperazione del giudice nell'accertamento dei fatti rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale, assistito da una maggiore ampiezza dei poteri istruttori officiosi (art. 8 del D. Lgs. n. 251/2007); a fronte di istanza motivata e "*per quanto possibile*" documentata del ricorrente, il dovere di cooperazione impone al giudice di accertare la situazione reale del paese di provenienza mediante l'esercizio di poteri officiosi d'indagine e di acquisizione documentale e di valutare la credibilità soggettiva del richiedente non sulla base della mera mancanza di riscontri oggettivi, ma alla stregua dei criteri stabiliti nell'art. 3, comma 5, del D. Lgs. n. 251/2007 (verifica dell'effettuazione di ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; deduzione di un'idonea motivazione sull'assenza di riscontri oggettivi; non contraddittorietà delle dichiarazioni rispetto alla situazione del paese; presentazione tempestiva della domanda; attendibilità intrinseca) (*ex plurimis*, Cass. n. 16202/2012; nonché Cass. n. 28153/2017).

Sulla scorta di ciò si ritiene che debba essere dimostrato, con sufficiente attendibilità, quantomeno il fondato timore da parte del richiedente di essere perseguitato (Cass., SS.UU., n. 4674/1997) e si richiede che egli esponga la personale vicenda senza contraddizioni, che la stessa risulti essere compatibile con la situazione generale del paese di origine e, soprattutto, che vengano effettuati tutti gli sforzi possibili per circostanziare la domanda formulata (Cass. SS.UU. n. 27310/2008).

L'ordinamento italiano, accanto alla protezione internazionale, prevedeva e prevede ulteriori forme di tutela di cittadini stranieri che presentano particolari condizioni di vulnerabilità, che, rispetto allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria si ponevano e si pongono in rapporto di complementarità.

Inizialmente, e fino al 5.10.2018, data di entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, il sistema era completato dalla protezione umanitaria, ai sensi del combinato disposto dell'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 e

dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998, nella formulazione anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018.

L'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 prevedeva che la Commissione Territoriale, nei casi in cui non avesse accolto la domanda di protezione internazionale, ma ritenesse comunque sussistenti "gravi motivi di carattere umanitario" dovesse trasmettere gli atti al Questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 285/1998.

Quest'ultima norma prevedeva a sua volta che la concessione della protezione umanitaria fosse subordinata all'esistenza di "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano", ossia, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, una particolare situazione di vulnerabilità che, pur non potendo legittimare la concessione dello status di rifugiato o della protezione comunitaria, comunque imponeva allo Stato il riconoscimento di una particolare forma di protezione, alla luce delle disposizioni costituzionali e internazionali a cui era vincolato lo Stato italiano. Si trattava, dunque, di una misura connotata dai caratteri della residualità (potendo essere applicata quanto non vi fossero i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale) e dell'atipicità, in quanto non vi era una specifica tassativizzazione delle fattispecie nelle quali poteva essere riconosciuta, ma l'utilizzo di una clausola che si potrebbe definire "aperta" e che l'operatore doveva riempire di contenuti in relazione alle peculiarità del singolo caso concreto.

Quanto all'individuazione delle fattispecie di vulnerabilità che legittimavano il riconoscimento della protezione umanitaria, si poteva far riferimento a talune delle ipotesi previste dall'art. 19 del D. Lgs. n. 286/1998, che prevedeva:

a) il divieto di espulsione verso paesi dove lo straniero corresse il rischio di essere perseguitato per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali o di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non fosse protetto dalla persecuzione (comma 1);

b) il divieto di espulsione verso paesi dove lo straniero rischiasse di essere sottoposto a tortura, tenuto conto dell'esistenza di violazioni

sistematiche e gravi di diritti umani (comma 1.1, introdotto dalla legge n. 110/2017);

c) il divieto di espulsione, salvo per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, nei confronti di minori di anni diciotto (salvo il diritto di seguire il genitore o l'affidatario espulsi) e delle donne in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi alla nascita del figlio e del marito convivente;

d) l'espulsione con "modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate" di "persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali".

I casi a) e b) si presentavano come sovrapponibili ai presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14, lett. a) e b), del D. Lgs. n. 251/2007, per cui venivano in rilievo quando tali forme di protezione non potevano essere riconosciute, tipicamente la presenza dei reati ostativi previsti dagli artt. 10 e 16 del D. Lgs. n. 251/2007, in applicazione del principio di non refoulement.

La giurisprudenza di legittimità aveva individuato a titolo di esempio le ipotesi di cittadini stranieri affetti da patologie gravi, madri con figli minori, persone impossibilitate ad autodeterminarsi anche nelle scelte più elementari nel proprio paese (cfr. Cass. n. 26887/2013).

Il Ministero dell'Interno, nella circolare n. 3716 del 30.7.2015, sempre a titolo esemplificativo, aveva individuato il pericolo di esposizione a tortura o a trattamenti inumani e degradanti in caso di rimpatrio, il richiedente che presentava gravi condizioni psico-fisiche o affetto da gravi patologie che non potevano essere adeguatamente trattate nel Paese di origine, la temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine che non potesse essere ricondotta al concetto di conflitto armato rilevante ai fini della protezione sussidiaria, la sussistenza di gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza e la situazione familiare del richiedente asilo da valutare ai sensi dell'art. 8 C.E.D.U., tenendo in particolare considerazione la durata nel tempo e la stabilità dei legami familiari e

personali (madri di minori).

Da ultimo, era stato chiarito dalla giurisprudenza di legittimità che ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria poteva venire in rilievo anche l'integrazione sociale del richiedente, con la precisazione, tuttavia, che essa non era di per sé sola sufficiente, ma doveva essere una circostanza valutata unitamente ad altre; in particolare, era necessario operare una valutazione comparativa della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al Paese di origine in raffronto alla situazione di integrazione raggiunta nel Paese di accoglienza, al fine di verificare se il rimpatrio potesse determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani al di sotto del nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale.

Una situazione di vulnerabilità, in particolare, poteva ricorrere nel momento in cui, in caso di rimpatrio, il richiedente si trovasse di una condizione di mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza in cui non fosse radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare le esigenze ineludibili della vita personale, quale quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standard minimi per un'esistenza dignitosa (cfr. Cass. n. 4455/2018 e successive pronunce conformi, il cui orientamento è stato definitivamente avallato da Cass., SS.UU., n. 29459/2019).

Il sistema veniva modificato, a decorrere dal 5.10.2018, dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018, che abrogava l'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendolo con dei permessi di soggiorno c.d. "speciali" da rilasciarsi per specifiche esigenze di carattere umanitario ossia le cure mediche (art. 19, comma 2, lett. d-bis, del D. Lgs. n. 286/1998), le calamità (art. 20-bis del D. Lgs. n. 286/1998), atti di particolare valore civile (art. 42-bis del D. Lgs. n. 286/1998) e le ipotesi di operatività dei divieti di espulsione previsti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998 (c.d. "protezione speciale").

Il legislatore, inoltre, rimodulava e riconduceva ai permessi di soggiorno per casi speciali altre fattispecie già contemplate dal D. Lgs. n. 286/1998, ossia i permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale (art. 18), per le vittime di violenza domestica (art. 18-bis) e per i soggetti in condizione di particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, comma 12-

quater).

Per la fattispecie della protezione speciale, peraltro, veniva mantenuta e adattata la norma di raccordo con la protezione internazionale di cui all'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008, per cui, se la Commissione, pur non concedendo e della protezione internazionale, reputava comunque sussistenti i presupposti previsti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998 trasmetteva gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale.

Il legislatore, dunque, sostituiva la clausola "aperta" contenuta nell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998 con delle ipotesi tassative, pur mantenendo il connotato della residualità di tali forme di protezione.

Secondo quanto specificato dalla giurisprudenza di legittimità, in virtù del principio di irretroattività previsto dall'art. 11 disp. prel. c.c., le innovazioni di cui si è appena dato conto avrebbero trovato applicazione soltanto alle domande di protezione internazionale presentate successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, ossia dopo il 5.10.2018.

Quelle presentate anteriormente, invece, avrebbero dovuto essere valutate sulla base della previgente formulazione dell'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 e dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998 e dell'interpretazione che di tali disposizioni era stata data dalla giurisprudenza; laddove, poi, fosse accertato il diritto del ricorrente all'ottenimento di tale forma di protezione, il Questore avrebbe dovuto rilasciare un permesso di soggiorno con la dicitura "casi speciali" e soggetto alla disciplina e all'efficacia temporale di cui all'art. 1, comma 9, del d.l. n. 113/2018 (cfr., ex multis, Cass. n. 4890/2019, il cui orientamento è stato avallato da Cass., SS.UU., n. 29460/2019).

L'art. 1 del d.l. n. 130/2020, a far data dal 22.10.2020, ha ulteriormente modificato il sistema, sostanzialmente ampliando i casi in cui possono essere riconosciuti i permessi di soggiorno per casi speciali, con l'obiettivo di superare i dubbi di compatibilità con l'art. 10 Cost. sollevati da parte della dottrina all'indomani dell'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018.

Per quanto di interesse, è stato innanzitutto modificata la clausola generalissima contenuta nell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 286/1998,

specificando che, nel rifiutare o revocare il permesso di soggiorno anche sulla base di accordi internazionali resi esecutivi in Italia, “quando” il richiedente “non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti”, deve comunque essere “fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano” [art. 1, comma 1, lett. a), del d.l. n. 130/2020, che ha introdotto tale inciso].

In secondo luogo, è stato modificato l’ambito applicativo del divieto di espulsione previsto dall’art. 19, comma 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998, estendendolo dal rischio di tortura (sola fattispecie contemplata dalla versione originaria della norma introdotta dall’art. 1 del d.l. n. 113/2018) anche all’ipotesi di fondato timore di sottoposizione a trattamenti inumani e degradanti.

Sotto altro profilo, è stato specificato, altresì, che l’espulsione non è consentita *“qualora esistano fondati motivi di ritenere che l’allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica”*, tenuto conto *“della natura e della effettività dei vincoli familiari dell’interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell’esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d’origine”*.

Sotto quest’ultimo profilo, si può fondatamente ritenere che, così disponendo, il legislatore ha codificato l’orientamento della giurisprudenza di legittimità che, nella vigenza della protezione umanitaria, ammetteva che potesse darsi rilievo, ancorché non esclusivo e con i limiti che sopra si sono visti, all’elemento dell’integrazione sociale ai fini della valutazione dell’esistenza di una situazione di vulnerabilità.

Tale ricostruzione, infatti, individuava nel diritto alla vita privata e familiare previsto dall’art. 8 della Convenzione europea per la Salvaguardia dei diritti dell’uomo il referente normativo a cui agganciare il riconoscimento della protezione umanitaria, e tale referente normativo risulta puntualmente richiamato dalla nuova formulazione dell’art. 19, comma 1.1, del D. Lgs. n. 286/1998.

Correlativamente, risulta ampliato anche l’ambito applicativo del permesso di soggiorno per protezione speciale, giacché resta ferma la

previsione per cui, in caso di rigetto della domanda di protezione internazionale ma di sussistenza dei presupposti di operatività dei divieti di espulsione di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, la Commissione deve trasmettere gli atti al Questore per il rilascio di tale titolo di soggiorno (nuovo art. 19, comma 1.2, del D. Lgs. n. 286/1998, art. 1, comma 1, lett. e), nn. 1 e 2, del d.l. n. 130/2012).

A differenza del regime previgente, il permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale ha durata biennale (e non più annuale) e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, salvo che non sia stato rilasciato per la presenza di cause ostative al riconoscimento della protezione internazionale [cfr. rispettivamente nuovi art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 25/2008 e art. 6, comma 1-bis, lett. a), del D. Lgs. n. 286/1998, a loro volta introdotti rispettivamente dall'art. 2, comma 1, lett. e), n. 2 e dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 130/2020].

In terzo luogo, il permesso di soggiorno per cure mediche ai sensi dell'art. 19, comma 2, lett. d-bis), del D. Lgs. n. 286/1998 può essere ora rilasciato nel caso in cui l'interessato versi in "gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza", mentre la formulazione previgente era più restrittiva e richiedeva la sussistenza di "condizioni di salute di particolare gravità" [art. 1, comma 1, lett. e), n. 3, del d.l. n. 130/2020].

È stato espressamente previsto che nel caso in cui ricorrano tali presupposti ma non quelli per il rilascio della protezione internazionale, la Commissione trasmetta gli atti al Questore per il rilascio del titolo di soggiorno [nuovo art. 32, comma 3.1, del D. Lgs. n. 25/2008, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. e), n. 3, del d.l. n. 130/2020].

In quarto luogo, il permesso di soggiorno per calamità ai sensi dell'art. 20-bis del D. Lgs. n. 286/1998 può essere conseguito dallo straniero che debba far ritorno verso una situazione di "grave" (e non più solo "eccezionale") "calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza" ed è stato eliminato il divieto di conversione dello stesso in permesso di soggiorno per motivi di lavoro [art. 1, comma 1, lett.

f), del d.l. n. 130/2020], rendendo possibile ciò ai sensi del nuovo art. 6, comma 1-bis, lett. b), del D. Lgs. n. 286/1998 [introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 130/2020].

Il legislatore, inoltre, ha mantenuto ferme le altre fattispecie di permesso di soggiorno per casi speciali previste dal D. Lgs. n. 286/1998 che si sono elencate in precedenza e anche il permesso di soggiorno per assistenza minori di cui all'art. 31, comma 3, del medesimo D. Lgs., introducendo anche per quest'ultima figura una norma di raccordo secondo cui la Commissione che, pur negando la protezione internazionale, ritiene sussistenti i presupposti per l'applicazione di tale norma, ne dà notizia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni [nuovo art. 32, comma 3.2, del D. Lgs. n. 25/2008, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. e), n. 3, del d.l. n. 130/2020].

L'art. 15 del d.l. n. 130/2020, infine, prevede che le modifiche apportate alla norma in materia di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno e all'ambito applicativo della protezione speciale, del permesso di soggiorno per cure mediche e del permesso di soggiorno per calamità – ossia l'art. 1, comma 1, lett. a), e) ed f), del medesimo d.l. – si applichino “anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto avanti alle commissioni territoriali, al questore e alle sezioni specializzate dei tribunali, con esclusione dell'ipotesi prevista dall'articolo 384, comma 2 del codice di procedura civile”, ossia di giudizi di rinvio a seguito di annullamento del decreto da parte della Corte di Cassazione.

L'inequivoca e onnicomprensiva formulazione letterale della norma induce a ritenere che le modifiche apportate dal d.l. n. 130/2020 si applichino a tutte le domande di protezione internazionale, anche a quelle presentate anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018.

Ne consegue che la domanda di protezione umanitaria presentata dal ricorrente dovrà essere valutata alla luce della normativa sopravvenuta.

Da ultimo, occorre rilevare che, anteriormente alle innovazioni introdotte dall'art. 1 del d.l. n. 113/2018, la giurisprudenza aveva ritenuto che non vi fosse più alcun margine di residuale applicazione del disposto di cui all'art. 10, comma 3, Cost., evidenziando che il diritto di asilo era stato interamente attuato e regolato attraverso la previsione della protezione internazionale e della protezione umanitaria (in questo senso

cfr. Cass. n. 10686/2012 e n. 16362/2012).

Successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, parte della dottrina aveva ipotizzato una "riespansione" dell'ambito applicativo del diritto d'asilo per quelle fattispecie nelle quali si poteva in precedenza riconoscere la protezione umanitaria ma non erano state considerate dal d.l. n. 113/2018. L'ipotesi più importante era quella del diritto al rispetto della vita privata e familiare e dell'integrazione sociale, che però il d.l. n. 130/2020 ha espressamente preso in considerazione, per cui, alla luce delle recenti modifiche normative, si può sostanzialmente ritenere che il diritto di asilo continui ad essere completamente esaurito dalla protezione internazionale e dalle varie figure dei permessi di soggiorno per casi speciali contemplate dal legislatore.

5. Nel merito, i dubbi manifestati dalla Commissione sulla credibilità dell'interessato appaiono condivisibili.

La Commissione Territoriale ha ritenuto:

- vaga e non circostanziata la narrazione del richiedente sull'attacco dei ribelli e sulla modalità di fuga; in particolare, non è chiaro come sia possibile che abbia impiegato un mese per raggiungere la città di Tamarranset, in Algeria, quando è fuggito in auto da Kidal, tenuto conto che le due città sono vicine al confine di entrambi i Paesi;

- non coerente con le COI quanto affermato dall'interessato, nella parte in cui ha riferito che Kidal era stata attaccata dai ribelli nel 2015, mentre risulta che i ribelli hanno occupato l'area di Kidal già dal marzo del 2012 (cfr. Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC), Mali: As rebels seize control of Northern Mali, IDPs face grave risks, 4 April 2012, available at: <https://www.refworld.org/docid/4f7d64742.html> [accessed 22 February 2019]);

- non fondato il timore espresso dal richiedente, attesa la non credibilità della storia; inoltre, l'istante, per sua stessa ammissione, ha vissuto a Kidal solo un anno prima di lasciare il Paese, mentre ha dichiarato di aver vissuto quasi tutta la sua vita a Sud del Mali.

Va osservato che, con riferimento a tale ultima osservazione della Commissione Territoriale, che, secondo Cass. n. 6047/21, *"Qualora il richiedente asilo deduca l'esistenza di un suo specifico radicamento in un*

contesto territoriale diverso da quello di origine, il giudice di merito dovrà esaminare la domanda di protezione, tanto ai fini previsti dall'art. 14, lett. c), del D. Lgs. n. 251 del 2007, quanto in relazione all'apprezzamento della vulnerabilità del richiedente, facendo riferimento al Paese di effettiva provenienza, e non invece a quello di origine, poiché il rimpatrio dev'essere eseguito verso il contesto territoriale, anche diverso da quello di nascita, nel quale il richiedente abbia avuto il suo stabile domicilio ed il centro dei suoi interessi prima dell'emigrazione". Il principio, secondo il Collegio, può perfettamente applicarsi anche nel caso in cui il radicamento territoriale del ricorrente riguardi una zona diversa del medesimo paese, rilevando esclusivamente a tal fine il principale centro d'interessi territoriale cui far riferimento precedentemente all'abbandono del Paese.

In ogni caso le ragioni di abbandono del paese non appaiono sussumibili in quelle previste per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, che presuppone l'allegazione e la dimostrazione di un fondato timore di persecuzione nel Paese d'origine a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un gruppo sociale ovvero per le opinioni politiche professate, nel caso di specie assenti.

5.1. Va, invece, accolta la domanda di protezione sussidiaria.

Va precisato, innanzitutto, che non ricorrono i requisiti di cui alle lett. a) e b) dell'art 14 del D. Lgs. n. 251/2007, perché il ricorrente non ha prospettato il credibile rischio di subire la condanna a morte o l'esecuzione della medesima o il rischio di sottoposizione a pena di morte o a tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante.

Quanto al requisito di cui alla lett. c) dell'art. 14 del D. Lgs. n. 251/2007, ovvero la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violazione indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale, occorre ricordare che in una nota del gennaio 2008, l'UNCHR (Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati) ha precisato che l'espressione violenza indiscriminata o generalizzata fa riferimento all'esercizio della violenza non mirato ad un oggetto o a un individuo specifico e che con l'espressione persone minacciate da violenza indiscriminata si intendono le persone che, al di fuori del paese di origine, non possono rientrare a cause di un rischio reale (e non solo astratto) di subire minacce alla vita, all'integrità fisica o alla libertà a cause di tale

violenza.

In quest'ottica, sempre secondo l'UNCHR, il "valore aggiunto" di questa ipotesi consiste nella capacità di fornire protezione da rischi gravi derivanti da una situazione generale, piuttosto che da rischi che interessino un individuo in particolare, sicché *"anche se le domande di protezione vengono valutate in una procedura di asilo individuale, l'eleggibilità per la protezione sussidiaria ... dovrebbe riguardare i rischi che minacciano (potenzialmente) interi gruppi di persone"*.

Nondimeno, la Corte di Giustizia ha precisato che l'operatività della ipotesi di cui alla lettera c) non sempre è subordinata alla condizione che l'interessato fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale.

Infatti, è possibile *"in via eccezionale"* considerare provata l'esistenza della minaccia giacché *"qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti impegnate con una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese o nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire la detta minaccia"* (sentenza 17.2.2009, causa n. C-465/2007, Elgafaji c. Paesi Bassi; sentenza 30.1.2014, causa n. C-285/2012, Diakité, con specifico riferimento alla definizione di conflitto armato interno; cfr. Cass. n. 8281/2013).

Per quanto concerne la nozione di *"conflitto armato interno"*, la Corte di Giustizia ha chiarito che *"in assenza di qualsivoglia definizione ... la determinazione del significato e della portata di questi termini deve essere stabilita, conformemente ad una consolidata giurisprudenza della Corte, sulla base del loro significato abituale nel linguaggio corrente, prendendo in considerazione il contesto nel quale sono utilizzati e gli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui sono richiamati"* e che pertanto *"la nozione di conflitto armato interno si riferisce ad 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"*, con esclusione – tuttavia - delle violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti dell'uomo (sentenza 30.1.2014, causa n. C-285/2012, Diakité).

Sempre secondo la giurisprudenza comunitaria, *"la constatazione dell'esistenza di un conflitto armato non deve essere subordinata ad un livello determinato di organizzazione delle forze armate presenti o ad una durata particolare del conflitto, dal momento che la loro esistenza è sufficiente affinché gli scontri in cui sono impegnate tali forze armate generino il livello di violenza menzionato al punto 30 della presente sentenza dando, così, origine ad un effettivo bisogno di protezione internazionale del richiedente che corre un rischio fondato di subire una minaccia grave e individuale alla propria vita o persona"* e non è nemmeno necessario che *"tale conflitto possa essere qualificato come conflitto armato che non presenta un carattere internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario e ... che l'intensità degli scontri armati, il livello di organizzazione delle forze armate presenti o la durata del conflitto siano oggetto di una valutazione distinta da quella relativa al livello di violenza che imperversa nel territorio in questione"* (sentenza 30.1.2014, causa n. C-285/2012, Diakité).

La fattispecie in esame, peraltro, non può essere oggetto di interpretazione analogica o estensiva, e pertanto si deve ritenere, da un lato, che i rischi a cui è esposta in generale la popolazione o una parte della popolazione di un paese di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave (Considerando 26 della Direttiva 2004/83/CE e Considerando 35 della Direttiva 2011/95/UE) e, dall'altro, che una mera situazione di instabilità politica non può essere assimilabile all'ipotesi del conflitto armato interno (cfr. Cass. 14006/2018).

Venendo, quindi, alla situazione del Mali va ricordato in generale che in tale Paese scoppiò un conflitto nel gennaio 2012, quando i ribelli Touareg del Movimento Nazionale per la Liberazione dell'Azawad (MLNA) si sollevarono contro il governo centrale di Bamako per ottenere l'indipendenza di tale regione storica, che è estesa circa 800.000 km² sopra l'antica città di Timbuktu e include Gao e Kidal.

Ad essi si unirono poi i gruppi jihadisti Ansar Dine, il Movimento per l'unificazione e la jihad nell'Africa Occidentale (MUJAO) e Al Qaeda nel Maghreb Islamico (AQIM), e, unitamente a queste organizzazioni, il MLNA conquistò le grandi città del nord del Paese, ossia Kidal, Gao e Timbuktu, dichiarando in data 6.4.2012 unilateralmente l'indipendenza dell'Azawad.

In seguito, i gruppi terroristici soppiantarono in parte il MLNA e per arrestare la loro avanzata a partire dal gennaio 2013 la Francia inviò le proprie truppe nell'ambito dell'operazione Serval e intervennero due missioni internazionali, una dell'ECOWAS (Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale) denominata MISMA (Mission internationale de soutien au Mali) e una dell'ONU denominata MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali).

Nel giugno 2013 il governo di transizione del Mali sottoscrisse con due organizzazioni Tuareg, il MLNA e l'Alto Consiglio per l'unità dell'Azawad (HCUA) un accordo preliminare all'elezione presidenziale e alle trattative di pace (accordo di Ouagadougou) e ad agosto 2013 venne eletto Presidente della Repubblica Boubacar Keita.

Nell'agosto 2014 la Francia ha iniziato una seconda missione contro il terrorismo, denominata "operazione Barkhane" che copre più paesi (Burkina Faso, Mali, Mauritania, Niger e Ciad) ma ha l'epicentro delle operazioni nel Mali settentrionale, e una delle basi permanenti a Gao.

Il governo ristabilì progressivamente la sua autorità nelle regioni settentrionali e proseguì il dialogo con i ribelli, anche con l'aiuto dell'Algeria e dell'ONU, che sfociò in due accordi, nel maggio 2015 con una coalizione di gruppi armati che sosteneva il governo nel preservare l'unità territoriale del Mali ma chiedeva riforme in campo economico e sociale (c.d. "Piattaforma") e a giugno 2015 con i ribelli tuareg, riuniti nel c.d. "Coordinamento dei Movimenti dell'Azawad" (CMA).

In particolare, della "Piattaforma" facevano e fanno parte il Coordinamento dei movimenti e dei fronti patriottici della resistenza I (CMFPR I, che riunisce sotto-gruppi armati originari delle comunità peul e songhai delle zone di Gao e Mopti, principalmente Ganda-Koy, Ganda-Izo, Forze di liberazione del nord o FLN), il Movimento arabo dell'Azawad (MAA, composto da membri della comunità araba di Timbuktu), la Coalizione del popolo per l'Azawad (CPA), il Gruppo di autodifesa Touareg Imghads e alleati (GATIA, rappresentato da gruppi armati Imghad e guidato da El Hadj Ag Gamou); il Movimento per la salvezza dell'Azawad (MSA), che originariamente faceva parte della Piattaforma, ha formato nel 2017 il "Coordinamento dei Movimenti dell'Intesa" (CME) assieme alla Coalizione

del Popolo per l'Azawad (CPA) e il Congresso per la giustizia dell'Azawad (CJA, il quale avrebbe come obiettivo, stando a quanto da esso stesso proclamato, la protezione della sicurezza degli abitanti di Timbuktu), che hanno abbandonato il CMA. Il CMA, invece, era ed è composto dal MLNA, dall'HCUA e da due fazioni dissidenti del MAA e del CMFPR (c.d. CMFPR II).

Gli accordi di pace prevedevano la messa in opera di unità miste composte da combattenti delle parti aderenti con il compito di mantenere la sicurezza nelle regioni settentrionali, denominate meccanismo operativo di coordinamento; tali unità si sono progressivamente stabilite a Gao (febbraio 2017), Kidal e Timbuktu (maggio 2018).

Tra il 2015 e il 2017, nonostante gli accordi di pace sottoscritti, i gruppi armati della Piattaforma e del Coordinamento si sono affrontati per il controllo di Kidal, e hanno siglato un accordo definitivo di cessazione delle ostilità il 20.9.2017. Nel suo rapporto del marzo 2019, il Segretario generale dell'ONU ha sottolineato che nell'anno 2018 sono cessate completamente le ostilità tra i gruppi armati firmatari degli accordi di pace, ma un nuovo rapporto dell'ONU di maggio 2019 dà atto di tensioni tra il Coordinamento e dei gruppi daossahak affiliati al MSA che sono degenerati in scontri il 4.5.2019 e il 12.5.2019 a Talataye, nella regione di Gao.

Secondo il rapporto di giugno 2020, la situazione di sicurezza del Mali continua a rimanere complessa al nord del Paese e in progressivo deterioramento al centro a causa dell'attività dei gruppi estremisti violenti e della violenza intercomunitaria. Lo stato d'emergenza, dichiarato per la prima volta nel 2015 a seguito dell'attacco all'hotel Radisson Blu di Bamako, è stato prorogato dal governo maliano fino al 30 ottobre 2020. Le regioni del centro del Mali, in cui vive il 30% della popolazione del Paese, sono diventate le più pericolose per i civili, nel 2019 in tali zone si sono verificati la maggioranza degli attacchi dei gruppi armati e il primo semestre del 2020 conferma ancora la tendenza di aumento e intensificazione del conflitto in questa zona, così come delle violazioni dei diritti umani. Secondo Armed Conflict Location & Event Data (ACLED), solo nel primo trimestre del 2020, circa 300 vittime civili sono state registrate nel Paese africano, con un aumento del 90% rispetto al trimestre precedente.

Passando all'analisi delle due fonti degli episodi di violenza, va ricordato che i **gruppi terroristici** a suo tempo vennero esclusi dagli accordi di pace e, dopo essere stati dispersi nelle regioni settentrionali a causa dell'intervento militare francese, si ricostituirono e si stabilirono nel centro del Paese.

A partire dal 2015, hanno cominciato ad essere interessati da attacchi jihadisti anche le regioni meridionali e hanno fatto la loro comparsa anche l'ISIS, che opera principalmente lungo la frontiera con il Niger, e il Fronte di Liberazione della Macina (FLM, detto anche Katiba Macina), che è considerato un alleato di Ansar Dine, recluta principalmente tra i giovani di etnia peul, ha sede nella regione di Mopti ed è attivo nelle regioni centrali del Mali.

Nel marzo 2017, AQMI, Ansar Dine, Katiba Macina e Al Mourabitoune (organizzazione in cui si sono fusi il MUJAO e il Battaglione Al-Mulathamun) hanno annunciato la loro fusione nel Gruppo di sostegno all'islam e ai musulmani (GSIM, in arabo Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin), che opera prevalentemente nel nord e nel centro del Mali.

Secondo talune fonti, il GSIM e l'ISIS, pur appartenendo ad entità concorrenti, in alcune occasioni hanno formato e possono formare delle alleanze puntuali. Nel marzo e aprile 2020, una serie di scontri tra questi due gruppi per il controllo delle aree e delle rotte del traffico nella regione di Mopti hanno aggiunto un nuovo livello di complessità alla situazione della sicurezza del Mali.

Nell'ambito del contrasto al terrorismo, oltre alla missione Barkhane, di cui si è dato conto sopra, assume particolare rilievo anche l'operato del G5 Sahel, una forza congiunta degli eserciti di Burkina Faso, Mali, Mauritania, Niger e Ciad inviata dall'ONU con l'obiettivo di contrastare i gruppi jihadisti e la criminalità transnazionale organizzata, nonché la diffusione delle armi.

Nel 2020, inoltre, la risposta militare e securitaria è stata intensificata e alcuni paesi europei, fra cui l'Italia, si sono impegnati militarmente a fianco della Francia nella neonata missione Takouba, con la previsione di un dispiegamento progressivo di forze armate nella regione del Sahel a partire dall'estate 2020, tramite un'unica struttura militare di comando. Anche l'Unione africana ha annunciato che dispiegherà temporaneamente

una forza di 3.000 uomini nella regione occidentale del Sahel per tentare di contrastare l'avanzata dei gruppi armati locali, soprattutto islamisti.

Le organizzazioni terroristiche continuano ad essere una minaccia costante per la pace in Mali e pongono in essere frequenti attacchi contro le forze di sicurezza maliane e internazionali, che prendono il nome di "attacchi asimmetrici", in quanto avvengono utilizzando delle tecniche di guerra non convenzionali.

Secondo il rapporto del Segretario Generale di giugno 2020, gli attacchi terroristici sono rimasti la principale minaccia nel Mali settentrionale e centrale, concentrandosi principalmente nelle regioni di Gao, Kidal e Timbuktu a nord e di Mopti e Ségou al centro. La maggior parte degli attacchi sono stati attribuiti o rivendicati da GSIM o dallo Stato islamico nel Grande Sahara. Nel febbraio 2020, riconoscendo la gravità della situazione securitaria in Sahel e dell'equilibrio generalmente favorevole alle forze islamiste, il presidente maliano ha dichiarato l'intenzione di aprire al dialogo con i gruppi jihadisti. A marzo, il GSIM ha posto il ritiro delle truppe internazionali come condizione per trattare con il governo. Il rapporto periodico di giugno 2020 del Segretario generale dell'ONU conferma la tendenza degli anni precedenti, in cui gli attacchi asimmetrici sono stati più numerosi nelle zone settentrionali del Mali, ma la parte del paese numericamente più colpita da questi episodi è il centro del paese. Ancora una volta, la tecnica più utilizzata è quella dell'ordigno esplosivo e le zone centrali del Paese sono quelle in cui il ricorso a questo tipo di tecnica è stata la più frequente. Il numero di attacchi con ordigni esplosivi improvvisati contro forze nazionali e internazionali sono aumentati durante il 2020, in particolare contro le forze di difesa e di sicurezza nazionali nel centro e le forze di MINUSMA nel nord del paese. Fra marzo e giugno del 2020, MINUSMA e le forze internazionali sono stati colpiti da 26 attacchi asimmetrici, di cui 15 nella regione di Mopti, 6 a Kidal, 1 a Ménaka, 1 a Timbuktu e 3 a Gao. Nel precedente trimestre di riferimento, un totale di 22 attacchi contro MINUSMA aveva causato la morte di 43 peacekeepers. Le forze di difesa e di sicurezza maliane sono state prese di mira in 49 attacchi, risultanti nella morte di 67 soldati e 86 feriti, con gli attacchi più mortali nella regione di Gao. Vi è stato inoltre un aumento del numero di vittime in incidenti esplosivi che hanno coinvolto

civili, con sei incidenti che hanno ucciso quindici civili e feriti quattordici in tutto il Mali, rispetto a nove incidenti che hanno ucciso dieci civili e ferito otto altri nel periodo precedente. Sotto altro profilo, si registrano nelle regioni settentrionali (Gao e Ménaka) anche dei combattimenti tra i gruppi terroristici (ISIS) e dei gruppi armati che hanno firmato l'accordo di pace (GATIA e MSA), che sono presi di mira dalle organizzazioni terroristiche anche nei video di propaganda; in uno di questi, diffuso a dicembre 2018, viene rappresentata l'esecuzione di dieci persone presentate come combattenti della coalizione GATIA-MSA, in un video di febbraio 2019, sono descritti come "apostati" dall'ISIS, che invita la popolazione locale a combatterli.

Le organizzazioni jihadiste si rendono responsabili di numerose violazioni dei diritti umani, come l'esecuzione di persone accusate di aver collaborato con le forze di sicurezza governative, l'installazione indiscriminata di ordigni esplosivi improvvisati, stupri, omicidi di personale appartenente alle forze di sicurezza nazionali e internazionali, turbamento del processo elettorale e imposizione ai civili della legge islamica e di tribunali straordinari che non rispettano i principi in materia di giusto processo.

Violazioni dei diritti umani nel contesto di operazioni antiterrorismo sono commesse anche dalle **forze di sicurezza maliane** (esecuzioni stragiudiziali e arresti arbitrari, a volte con contenuto violento) e dai gruppi armati membri della Piattaforma e del Coordinamento (esecuzioni sommarie, tortura e reclutamento di bambini soldato).

Secondo un recente aggiornamento trimestrale pubblicato da MINUSMA, dall'inizio del 2020 alla fine di marzo, le forze di difesa e di sicurezza nazionali maliane – tra cui alcune che operano nell'ambito della forza congiunta G5 Sahel – hanno commesso 119 esecuzioni extragiudiziali, 32 sparizioni forzate e 116 arresti arbitrari. Secondo i dati ONU, nel trimestre marzo-giugno 2020, le forze armate nazionali sono state coinvolte in 95 violazioni dei diritti umani che hanno portato alle cifre di almeno 34 civili giustiziati e 53 sparizioni forzate nelle regioni Mopti e Ségou. A luglio 2020, l'esperto indipendente sulla situazione dei diritti umani in Mali ha invitato il governo a porre fine alle gravi violazioni dei diritti umani commesse dai militari, affermando che le uccisioni di civili non

sono eventi isolati, ma fanno parte di un modello crescente e inquietante in cui le forze armate maliane perpetrano impunemente gravi violazioni dei diritti umani.

Per quanto concerne la **violenza intercomunitaria**, occorre ricordare che nelle zone centrali del Paese convivono le etnie peul, bambara e dogon e in alcuni villaggi vi è una suddivisione in quartieri che corrisponde a tali etnie. I peul sono tradizionalmente pastori, mentre i bambara – il maggior gruppo etnico del Mali – e i dogon – che vivono non lontano dalla frontiera con il Burkina Faso – sono dediti maggiormente all'agricoltura. Nella regione di Mopti si registra una contrapposizione tra peul e dogon da una parte e peul e bambara dall'altra, mentre nella regione di Ségou il contrasto è tra peul e bambara, e tali scontri sono causati dalle dispute sulla proprietà terriera e dalla scarsità delle risorse.

I gruppi terroristici hanno sfruttato ed esacerbato tali tensioni, concentrando i loro sforzi di reclutamento sulla comunità peul, sfruttando le frustrazioni legate all'aumento del brigantaggio, alla corruzione del governo e le tensioni sulla terra e sulle fonti d'acqua. Ciò ha portato alla recrudescenza delle tensioni con i bambara e i dogon e alla comparsa di gruppi di autodifesa su base etnica, stante la presenza molto debole delle forze di sicurezza nazionali. Nel 2014 sono comparsi i dozoz, delle confraternite di cacciatori tradizionali che sono riconoscibili per i loro tradizionali abiti da caccia e seguono un corso di iniziazione di diversi anni; essi sono composti principalmente da persone di etnia bambara, ma registrano nei loro ranghi anche soggetti di etnia malinké e bozo. Sono attivi nel circondario di Djenné (Mopti) e hanno iniziato ad organizzarsi in gruppi di autodifesa per proteggere i loro villaggi dai gruppi islamisti armati.

Successivamente, nel 2016 è stato creato il gruppo Da Na Ambassagou per difendere la comunità dogon contro gli attacchi dei gruppi jihadisti legati al predicatore peul Amadou Koufa, fondatore di Katiba Macina; la milizia conta 5.000 uomini, dispone di una quarantina di campi nei paesi dogon, più precisamente nei circondari di Koro, Douenza, Bandiagara e Bankass (Mopti). Parrebbe che il gruppo si sia scisso a luglio 2018 in due fazioni, una guidata da David Tembine che ha sottoscritto un patto di non aggressione con i gruppi armati peul e un'altra che resta

diretta dal capo di stato maggiore Youssouf Toloba. Nel settembre 2018, il gruppo ha siglato con il governo maliano un cessate il fuoco e ha iniziato i colloqui per il disarmo; nondimeno, in data 24.3.2019, a seguito del massacro di un centinaio di vicini fulani, il governo ha proceduto con decreto a sciogliere Da Na Ambassagou, ma il gruppo ha rifiutato di essere smantellato, invocando la persistenza dell'insicurezza.

Infine, nel maggio 2018, nella regione di Mopti, è stata creata una milizia di autodifesa peul denominata Alleanza per la salvezza del Sahel (ASS), con l'obiettivo di difendere con le armi la popolazione peul del Mali e del Burkina Faso contro i dozos che operano nella regione; ad essa si affiancano i gruppi di autodifesa dei singoli villaggi, che sono composti da abitanti degli stessi e non hanno alcun legame con l'ASS.

La violenza interetnica tra i gruppi suindicati si registra soprattutto nei circondari di Koro e Bankass, nella regione di Mopti, ma non è l'unica; invero, vi sono scontri anche tra i touareg e gli arabi al nord del Paese, nella regione di Timbuktu.

Secondo il rapporto annuale 2020 di Human Rights Watch, nel 2019 sono stati uccisi più di 400 civili negli incidenti intercomunitari nel nord e nel centro del Mali. Da un lato, gli attori sono stati i gruppi di autodifesa e, dall'altro, le comunità peul, accusate di sostenere gli islamisti. Secondo UNHCR, le cifre per il 2019 sono aumentate rispetto al 2018, durante il quale oltre 300 persone sono state uccise nei conflitti tra gruppi di vigilanza e comunità sospettate di sostenere gruppi islamisti.

L'aggiornamento della Divisione dei diritti dell'uomo di MINUSMA riporta che nel primo trimestre del 2020, le milizie e altri gruppi di autodifesa (in particolare Dan Nan Ambassagou, i cacciatori tradizionali dozos e i gruppi di autodifesa Fulani) hanno compiuto 218 abusi dei diritti umani, ovvero il 39% di tutti i casi documentati. La maggior parte di questi abusi sono stati commessi nelle regioni di Mopti e Ségou.

La situazione dei diritti umani ha continuato a peggiorare, in particolare nel Mali centrale. Da marzo 2020 a maggio 2020 la missione MINUSMA ha documentato 535 violazioni dei diritti umani (esecuzione extragiudiziali, sparizioni forzate, rapimenti, arresto e detenzione arbitrari, torture distruzione di proprietà e saccheggi) e abusi, 412 in più rispetto al precedente periodo di riferimento, tra cui 275 abusi da parte di gruppi

armati e 163 da parte delle forze armate nazionali. La maggior parte dei casi di violazioni dei diritti umani sono state segnalate nella regione di Mopti (241). Sono stati registrati anche casi a Bamako (112) e nelle regioni di Gao (10), Kayes (21), Kidal (44), Ménaka (31), Ségou (25), Sikasso (6) e Timbuktu (45).

Secondo il rapporto di giugno 2020 del Segretario Generale dell'ONU, vi sono stati almeno 143 incidenti o attacchi che hanno portato a violazioni dei diritti umani commessi dai gruppi di autodifesa peul e dogon, 23 attacchi condotti da gruppi di autodifesa peul hanno portato alla morte di ottantadue persone di etnia dogon e 7 attacchi sono da attribuire ai cacciatori tradizionali dozos e hanno provocato la morte di ventisei persone di etnia peul. La milizia di Dan Nan Ambassagou ha continuato a reclutare forzatamente civili per rafforzare i suoi ranghi.

Anche con riferimento a questa tipologia di violenza, si registrano violazioni dei diritti umani da parte delle forze di sicurezza, che prendono di mira peul, touareg e arabi nel contesto di rappresaglie per presunti attacchi armati commessi da gruppi di queste etnie o per la loro sospetta complicità con i gruppi terroristici.

Il contesto complessivo di violenza che si è sin qui riassunto crea delle conseguenze non solo sui gruppi armati che si contrappongono, ma anche sulla **sicurezza dei civili**, che continuano ad essere vittime di violenze mirate e indirette soprattutto al centro del Mali.

Le statistiche mostrano che il 2019 è stato l'anno più mortale dall'inizio della crisi della sicurezza nel 2012: secondo i dati della ONG americana Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), sono stati registrati 1.870 morti a seguito dei conflitti in Mali nel 2019, dato leggermente aumentato rispetto al 2018 e doppio rispetto al 2017. Nel proprio focus sul Mali, Human Rights Watch riporta che più di 85.000 civili hanno lasciato le proprie case in seguito alle violenze occorse durante il **2019** ed in particolare a causa di incidenti legati all'esplosione di ordigni improvvisati e mine, ai conflitti interetnici, ad attacchi di gruppi estremisti così come della grande criminalità. L'esacerbazione delle violenze di genere e le gravi violazioni dei diritti umani hanno avuto conseguenze e impatto su circa 8,2 milioni di maliani (il 41% della popolazione).

Nel primo trimestre del 2020, le Nazioni Unite hanno documentato

232 incidenti di sicurezza in tutto il territorio nazionale e 598 violazioni e abusi dei diritti umani. La maggioranza degli episodi (181 su 232) sono stati perpetrati nel centro del paese, in particolare nelle regioni di Mopti e Ségou dove gli incidenti che hanno avuto un impatto diretto sulla situazione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, hanno causato la morte di 380 persone, di cui l'82% (315 persone) nelle regioni di Mopti e Ségou. Nel periodo da ottobre a dicembre 2019 queste cifre sono aumentate del 61,21% rispetto alle violazioni e agli abusi documentati nel trimestre precedente (da ottobre a dicembre 2019), quando la divisione ha registrato 232 violazioni dei diritti umani e abusi con conseguente morte di almeno 119 persone.

La situazione d'insicurezza e gli attacchi dei gruppi estremisti nelle regioni settentrionali e centrali del Mali hanno inoltre determinato un significativo spostamento interno delle popolazioni e un altissimo numero di sfollati: secondo i dati forniti da *Displacement Tracking Matrix (DTM)*, il numero degli sfollati interni è passato da 207.751 nel dicembre 2019 a 250.998 nell'aprile 2020, raggiungendo la cifra più alta dall'inizio del conflitto. La quasi totalità degli sfollati è dovuta all'insicurezza legata al conflitto e la maggioranza di essi sono donne e bambini. Il rapporto di OCHA del giugno 2020, individua come causa dell'aumento l'impennata di violenza e dei vari conflitti nelle regioni di Mopti, Ségou, Timbuktu, Gao e Ménaka e nella striscia di confine tra Mali, Burkina Faso e Niger.

La violenza ingenera delle conseguenze negative anche su altri piani, come:

a) la sicurezza alimentare, in quanto vi sono ostacoli alla circolazione delle persone e dei beni e all'approvvigionamento dei mercati e all'attività della popolazione, essenzialmente dedicata all'agricoltura e alla pastorizia;

b) l'accesso alla sanità, giacché nelle zone toccate dal conflitto le strutture sanitarie sono state distrutte, e in particolare nel nord e nel centro del Paese si registra un tasso di 3,14 medici per ogni 10.000 abitanti a fronte di una media nazionale prima della crisi che era di 10 medici ogni 10.000 abitanti;

c) l'accesso ai servizi pubblici, come le scuole, se si tiene conto che al nord e al centro sono state chiuse 950 scuole e si stima che oltre 250.000 bambini non abbiano accesso all'istruzione, a causa delle minacce dirette

da parte dei gruppi terroristici che impongono le loro pratiche e inducono gli insegnanti a ritirarsi;

d) la libertà di movimento, giacché sono presenti ordigni esplosivi nelle strade, in alcune città (Mopti per esempio) è stato adottato il coprifuoco;

e) il proliferare del banditismo e della criminalità.

A causa della persistente situazione di insicurezza dovuta alla presenza di tali attori armati, vi sono state numerose manifestazioni della popolazione, che hanno indotto il Presidente Keita ad annunciare nell'aprile 2019 l'invio di forze di sicurezza supplementari nelle regioni centrali; sotto questo profilo, le fonti riportano che il personale di sicurezza è concentrato a Bamako, a detrimento delle altre regioni. A metà giugno 2019, le autorità maliane hanno chiesto al Consiglio di Sicurezza dell'ONU l'invio di rinforzi a sostegno della missione MINUSMA nelle zone centrali del Paese, con l'obiettivo di mettere fine alle violenze e di consentire il ritorno dell'amministrazione e dei servizi sociali di base.

Il Segretario Generale delle Nazioni Unite si è espresso per il rinnovo della missione MINUSMA, rilevando che gli sforzi devono concentrarsi soprattutto nella regione centrale di Mopti, dove si registra l'intensificarsi delle tensioni intercomunitarie e degli attacchi terroristici, e ciò con il trasferimento di un contingente da Bamako a Mopti. Il MINUSMA ha annunciato un piano di urgenza, denominato Oryx, che contempla la moltiplicazione delle pattuglie nelle zone sensibili, il sostegno alle autorità maliane nella lotta contro l'impunità, la creazione di corridoi umanitari e l'inizio di processi di mediazione per riconciliare le popolazioni. Il Consiglio di Sicurezza a fine giugno 2020 (risoluzione 2531 del 2020) ha rinnovato per un anno il mandato della missione MINUSMA a causa del peggioramento della situazione nelle regioni centrali. Secondo la stampa maliana il 1.7.2019 a Sévaré (Mopti) è stato siglato un accordo tra i gruppi di autodifesa peul e dogon sotto l'egida del Ministero della Coesione sociale, della Pace e della Riconciliazione Nazionale in cui i belligeranti si impegnano a rinunciare alla violenza in tutta la regione di Mopti, ma le violenze sono continuate nel corso dell'ultimo anno.

Occorre infine sottolineare che il Mali sta attraversando un periodo politicamente turbolento: a partire da settembre 2019, il presidente

Ibrahim Boubacar Keita, rieletto per un secondo mandato quinquennale nell'agosto 2018, ha dovuto affrontare un'ondata di critiche popolari. I manifestanti hanno chiesto le dimissioni del governo e mostrato il loro sostegno alla milizia di autodifesa dogon Dan Nan Ambassagou. Nel marzo e aprile dell'anno corrente si sono svolte le elezioni legislative per la scelta dei membri della nuova Assemblea Nazionale. Nonostante la presenza di 1.600 osservatori elettorali indipendenti, lo svolgimento delle elezioni legislative, conclusesi il 19 aprile 2020 ha provocato numerosi incidenti con un forte impatto sulla situazione dei diritti umani, incluso il rapimento del leader dell'opposizione, Soumaila Cisse nella regione di Timbuktu. In diverse località, sospetti jihadisti hanno impedito il voto o hanno costretto gli abitanti a boicottarlo.

All'inizio di maggio la Corte Costituzionale ha confermato il risultato delle elezioni, con la maggioranza dei seggi in parlamento vinti dal partito del presidente Keita. Nel corso delle ultime settimane di giugno, la piattaforma dei partiti di opposizione, leader religiosi, tra i quali spicca in modo particolare l'imam Mahmoud Dicko, ex presidente dell'Alto Consiglio islamico (HCI), e membri della società civile hanno costituito il "Movimento del 5 giugno – Raggruppamento delle forze patriottiche" (M5-RFP) e hanno dato il via a una serie di manifestazioni di protesta per chiedere le dimissioni del presidente Keita, accusato di corruzione e debole leadership, e lo scioglimento della neoeletta Assemblea.

Con un gesto di apertura nei confronti dei manifestanti, il presidente Ibrahim ha annunciato lo scioglimento della Corte Costituzionale e la nomina di nuovi giudici. La piazza chiede anche lo scioglimento del Parlamento e la formazione di un governo di transizione, il cui primo ministro dovrà essere scelto dal movimento. Secondo le fonti consultate, durante le manifestazioni antigovernative i manifestanti si sono scontrati con le forze statali nella capitale di Bamako e sono state riportate numerose vittime. Durante due giorni di violenza, i manifestanti hanno anche preso di mira le infrastrutture statali, tra cui l'assemblea nazionale, i media statali e i ponti.

In data 18.8.2020, un colpo di stato ha visto l'esercito prendere il controllo del paese in seguito all'arresto del presidente maliano Ibrahim Boubacar Keita e del suo Primo Ministro Boubou Cissé.

Colpi di arma da fuoco sono scoppiati in due campi militari, situati rispettivamente a Nord e a Sud di Bamako, a Kati e a N'Tominkorobougou, e, al contempo, un alto funzionario della guardia nazionale è stato arrestato dagli ammutinati, mentre i convogli sono partiti per la capitale Bamako dove, quasi contemporaneamente, uomini armati hanno arrestato alti funzionari civili e militari, tra i quali i ministri delle finanze e degli interni, circondando le loro case.

La situazione è degenerata nell'arco dell'intera giornata e nella notte il presidente Keita ha annunciato le sue dimissioni nonché lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale e del Governo.

Poche ore dopo un gruppo di soldati, parlando a nome del Comitato Nazionale per la Salvezza del Popolo (CNSP) ha tenuto un breve discorso televisivo, in cui ha annunciato che governerà il Paese fino a quando non saranno possibili elezioni credibili.

I leader del movimento M5-RFP, che, come si è detto, nei giorni precedenti aveva guidato le proteste popolari hanno accolto con favore le dimissioni del Presidente e accettato di lavorare con i nuovi leader militari per formare un'amministrazione di transizione in vista delle nuove elezioni, pronti a partecipare ad una transizione repubblicana e allo sviluppo di una *roadmap*.

Un primo *summit* è stato previsto per l'ultimo fine settimana di agosto, ma l'incontro è stato annullato all'ultimo minuto per le proteste del M5-RFP, che hanno accusato il governo militare di averli esclusi dalla maggior parte dei gruppi di lavoro; in data 5.9.2020, a Bamako e nelle altre capitali regionali del Mali, sono finalmente iniziati i colloqui sul periodo di transizione, ma senza la partecipazione del CMA, che ha ritenuto non essere in atto le necessarie misure di rafforzamento della fiducia necessarie per costruire un partenariato per la condivisione delle responsabilità non sembrano essere in atto.

A Kidal, epicentro delle forze ribelli tuareg, le consultazioni sono state rinviate per mancanza di compromessi tra il CNSP e il CMA.

I leader regionali dell'Africa occidentale hanno dato alla giunta militare fino al 15.9.2020 per nominare un presidente di transizione e un primo ministro, mentre i capi di stato della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) hanno rappresentato l'opportunità che

tali cariche siano ricoperte da civili.

La reazione della Comunità internazionale (ECOWAS, ONU, Unione Africana, Unione Europea, Francia e Stati Uniti) alla presa di potere dei militari è stata un'iniziale condanna unanime e la richiesta immediata di ripristinare l'ordine costituzionale, nonché il rilascio del Presidente, del Primo Ministro e degli altri personaggi politici arrestati.

L'ECOWAS ha sospeso il Mali da tutti gli organi decisionali dell'organizzazione regionale e invitato i suoi membri a chiudere i loro confini e a interrompere tutti i flussi economici e le transizioni con il Mali. Anche il Consiglio per la pace e la sicurezza dell'Unione africana ha sospeso il Mali dall'Unione africana fino al ripristino dell'ordine costituzionale.

Abbandonata la richiesta iniziale di riportare al potere Ibrahim Boubacar Keita, il blocco ha chiesto alla giunta un rapido ritorno al governo civile e un voto entro un anno, linea temporale che il CNSP non si è impegnato a rispettare.

Il blocco, allo scopo di mantenere la pressione, ha tenuto ferme le sanzioni inizialmente imposte al Mali, pur accogliendo con favore le misure adottate dalla giunta per avviare i colloqui con i partiti politici e i gruppi della società civile del Mali sulla transizione.

L'ex presidente, rilasciato dai militari il 27 agosto, ha lasciato il paese il 5 settembre per seguire delle cure negli Emirati Arabi Uniti.

A fine settembre 2020, all'esito dei colloqui, anche con i gruppi armati interessati a dare attuazione agli accordi del 2015, la giunta militare ha nominato un presidente, Bah N'Daou, un vice-presidente e un primo ministro, Moctar Ouane, che ha giurato in data 28.9.2020 e avrà diciotto mesi per organizzare le elezioni e completare la transizione verso un governo scelto dai cittadini.

L'ECOWAS, quindi, ha dichiarato di revocare le sanzioni adottate contro il Mali, in considerazione dei notevoli progressi compiuti verso una normalizzazione costituzionale e del sostegno al processo di pace.

Tanto premesso sulla situazione generale, con specifico riguardo alla regione di Kidal, da cui il ricorrente, per le ragioni che si sono già espresse, deve ritenersi proveniente, gli attacchi terroristici sono rimasti la principale minaccia nel Mali settentrionale e centrale, concentrandosi principalmente nelle regioni di Gao, Kidal e Timbuktu a nord e di Mopti e Ségou al centro.

La maggior parte degli attacchi sono stati attribuiti o rivendicati da JNIM o dallo Stato islamico nel Grande Sahara.

Si conferma, dunque, la tendenza degli anni precedenti, in cui, sebbene gli attacchi asimmetrici sono stati più numerosi nelle zone settentrionali del Mali, il maggior numero di vittime di tali attacchi si è registrato nelle regioni centrali del paese. Ancora una volta, la tecnica più utilizzata è quella dell'ordigno esplosivo e le zone centrali del Paese sono quelle in cui il ricorso a questo tipo di tecnica è stata la più frequente.

Il rapporto di dicembre 2020 del Segretario generale dell'ONU riporta che nel trimestre ottobre-dicembre 2020, gli attacchi contro MINUSMA sono stati 13 e hanno portato alla morte di un peacekeeper e al ferimento di altri 10. Il maggior numero di attacchi è stato registrato nelle regioni di Mopti e Kidal, con tre incidenti ciascuno.

Sulla base di quanto esposto e delle fonti citate deve darsi atto di un peggioramento della situazione di sicurezza nella Regione di Kidal, da cui proviene il ricorrente, e deve comunque ritenersi che i dati sugli episodi di violenza e sul tasso di mortalità, nonché la portata sistematica dei fatti sopra riferiti, conducano alla conclusione che nella zona di provenienza del ricorrente possa dirsi sussistente una situazione di conflitto armato, che arrivi a coinvolgere anche i civili.

Ne deriva l'accoglimento della domanda di protezione sussidiaria anche ai sensi dell'art. 14, lett. c), del D. Lgs. n. 251/2007.

5.1. L'accoglimento della domanda di protezione sussidiaria consente di non esaminare quella relativa alla protezione umanitaria ora sussunta in quella speciale.

6. Per quanto concerne la liquidazione delle spese di lite, occorre tener conto che, in ogni caso in cui la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia vittoriosa in una controversia civile proposta contro un'amministrazione statale, l'art. 133 del D.P.R. osta alla pronuncia di una sentenza di condanna al pagamento delle spese, dovendo la liquidazione degli onorari e delle spese in favore del difensore della parte ammessa avvenire seguendo il procedimento di cui all'art. 82 del medesimo D.P.R., e quindi con istanza di liquidazione al giudice del procedimento (Cass. n. 30876/2018 e n. 18583/2012), in relazione alla quale si provvederà con separato decreto, previo accertamento delle condizioni di legge.

P.Q.M.

Il Tribunale di Venezia, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando sull'impugnazione del provvedimento della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Verona, così provvede:

- Accoglie la domanda di protezione sussidiaria proposta da [REDACTED] [REDACTED] ordinando alla Questura competente il rilascio del relativo permesso di soggiorno;

- nulla sulle spese;

- Riserva di provvedere, con separato decreto, sulla liquidazione del compenso del difensore del ricorrente, stante l'ammissione di quest'ultimo al patrocinio a spese dello Stato e previo accertamento delle condizioni di legge;

- Si comunichi al ricorrente, alla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Verona nonché al Pubblico Ministero.

**Venezia, così deciso nella camera di consiglio del
04/03/2021**

IL PRESIDENTE EST.

Dott. Salvatore Laganà