

proc. n. 2945/2018 r.g.



## TRIBUNALE ORDINARIO di ANCONA

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

Il Tribunale di Ancona, in composizione collegiale, nella persona dei sig.ri magistrati:  
dott.ssa Tania De Antoniis - Presidente -;  
dott. Alessandro Di Tano - Giudice -;  
dott. Emanuele Picci - Giudice rel. ed est. ;  
nel proc.to civile n. 2945/2018 r.g.;

tra

, rappr.to e difeso dall'avv. AAA. BBB;

ricorrente/i

e

**COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA  
PROTEZIONE INTERNAZIONALE DI ANCONA (93146430421);**

resistente

e con l'intervento del Pubblico Ministero, in persona del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ancona;  
sentito il giudice relatore;  
all'esito della Camera di Consiglio del 24/10/2018;  
ha pronunciato il seguente

### DECRETO

1. La controversia ha ad oggetto l'impugnazione proposta con ricorso depositato in data 08/05/2018 da \_\_\_\_\_, avverso il provvedimento notificato in data 6.4.18, a mezzo del quale la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Ancona respingeva la domanda di protezione internazionale. Il ricorrente, previa sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, ha chiesto il riconoscimento, nell'ordine, in via gradata: dello *status* di rifugiato, ai sensi dell'art. 1 A della Convenzione di Ginevra del 28.7.1951; del diritto alla protezione sussidiaria, ai sensi degli artt. 2, lett. g e 14 del d.lgs. n.251/07; del diritto alla protezione umanitaria, ai sensi degli artt. 32, co. 3°, d.lgs. n. 25/08 e 5, co. 6°, d.lgs. n. 286/98.

Va accolta l'istanza di remissione in termini, avendo il difensore documentato l'incolpevole ritardo dipeso da un problema con il laptop personale.

2. In punto di diritto, va premesso che, in tema di riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione internazionale, in presenza di contestazioni del ricorrente volte a censurare il provvedimento amministrativo sotto i profili della nullità o dell'annullabilità, anche ai sensi degli artt. 21 *septies* ed *octies* della l.n. 241/90, il giudice ordinario adito a seguito dell'impugnazione delle decisioni rese dalle commissioni territoriali o dalla Commissione nazionale, ai sensi dell'art. 35, d. lgs. n. 25/08, non essendo giudice dell'atto in sé, ma del rapporto dedotto in giudizio, non è investito della cognizione riguardo all'atto e conseguentemente non può limitarsi al mero annullamento del diniego amministrativo, bensì deve pervenire alla decisione sulla spettanza, o meno, di un diritto soggettivo da annoverare tra i diritti fondamentali tutelabile attraverso la concessione di una delle tre misure di protezione in favore dello straniero, con la conseguenza che non è tenuto a



motivare riguardo la sussistenza o meno dei vizi dell'atto per come dedotti in ricorso, in quanto non si discute di una valutazione discrezionale affidata al potere amministrativo e, pertanto, di come sia stato esercitato siffatto potere, bensì si tratta di accertare la sussistenza dei presupposti di fatto che legittimano la protezione, essendo il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate riservate al legislatore (cfr. Cass., Sez. Un., ord. 9.9.09, n.19393).

**3.** In via preliminare, occorre precisare che l'art. 10, co.3° della Costituzione stabilisce che: *«lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge»*. La giurisprudenza di legittimità ha sostenuto che, in assenza di una legge organica relativa all'istituto dell'asilo attuativa del dettato costituzionale ed in considerazione dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 286/98, del d.lgs. n. 251/07 e del d.lgs. n. 25/08, il diritto di asilo deve essere inteso come interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo status di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario. Quindi, il vigente sistema della protezione internazionale ha attuato, in modo pluralistico ed in termini sostanzialistici, il diritto di asilo riconosciuto a livello costituzionale, con la conseguenza che non resta nessun margine residuale per il riconoscimento in via autonoma del diritto di asilo ex art. 10 della Costituzione. Pertanto, una volta negata la protezione umanitaria che integra la forma di tutela a carattere residuale posta a chiusura del sistema complessivo della protezione internazionale degli stranieri in Italia, deve conseguentemente escludersi una portata autonoma del diritto di asilo ex art. 10, co.3° della Costituzione.

#### **4. In merito alla domanda di riconoscimento dello status di rifugiato.**

Occorre precisare che difettano i presupposti normativi stabiliti dalla Convenzione di Ginevra, atteso che nessuno dei fatti allegati integrano le condizioni previste dall'art.1 A.

**4.1.** In base all'art.2, co.1°, lett. d) del d.lgs. n.25/08, in attuazione dell'art. 1 A della Convenzione di Ginevra del 28.7.1951, ratificata in Italia con l. n. 95/70, e della direttiva 2005/85/CE, va riconosciuto lo *status* di rifugiato al cittadino di un Paese non appartenente all'Unione europea: *«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 se apolide si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale e per lo stesso timore sopra indicato non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione previste dall'art. 10 del d.lgs. 19.11.07, n. 251»*.

**4.2.** Le stesse condizioni per il riconoscimento del diritto al rifugio vengono fissati anche dagli artt. 7 e 8 del d. lgs. n. 251/07, atteso che gli atti di persecuzione subiti dal cittadino straniero nel proprio Paese o apolide presso il luogo di pregressa dimora abituale e che si trova fuori dal territorio del proprio Paese, devono essere riconducibili a motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o professione di un'opinione politica, non potendo o non volendo, purché giustificatamente, a causa del timore della persecuzione, avvalersi della protezione del Paese di provenienza.

**4.3.** La generica gravità della situazione politico-economica del Paese di origine del richiedente, al pari della mancanza dell'esercizio delle libertà democratiche, non sono di per sé sufficienti ad integrare i presupposti per il riconoscimento dello *status* invocato dal ricorrente, in quanto è necessario che il richiedente fornisca elementi della situazione individuale e delle circostanze personali, dalle quali desumere, in considerazione poi dei fatti che riguardano il Paese di origine al momento dell'adozione della decisione, la sussistenza di atti tali da essere configurati come "persecuzione grave" nei suoi confronti per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o professione di un'opinione politica.



4.4. Ne consegue che, ai fini del riconoscimento del diritto al rifugio, occorre la contemporanea sussistenza di elementi, nell'ordine: i) di indole soggettiva che dimostrano cioè l'appartenenza ad una minoranza (etnica, religiosa, politica) effettivamente esistente nel paese di origine atteso che, di converso, la riconducibilità del richiedente ad una fazione maggioritaria o prevalente sul territorio o avente il controllo, anche solo temporaneo del potere locale, è indice che depone in senso contrario rispetto all'assoggettamento ad atti persecutori e comunque è sintomatico della possibilità di domandare la protezione del paese di origine; ii) di tipo causale nel senso che gli atti persecutori devono scaturire da una delle ragioni tipizzate di persecuzione (razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o professione di un'opinione politica); iii) di caratterizzazione ambientale perché nel territorio del paese di provenienza è dato registrare un irreversibile deterioramento degli strumenti istituzionali di protezione della minoranza in questione che, per tale ragione, si trova nelle condizioni di non potere o, a cagione del timore della persecuzione, non volere chiedere protezione nel paese di provenienza; iv) di elevato grado di personalizzazione del rischio persecutorio come, in proposito, statuito dalla Suprema Corte che ha avuto modo di chiarire che l'esame comparativo dei requisiti necessari per il riconoscimento dello *status* di rifugiato politico ovvero per il riconoscimento della protezione sussidiaria evidenzia un diverso grado di personalizzazione del rischio oggetto di accertamento, atteso che nella protezione sussidiaria si coglie, rispetto al rifugio politico, un'attenuazione del nesso causale tra la vicenda individuale ed il rischio rappresentato, sicché, in relazione alle ipotesi descritte alle lettere a) e b) dell'art. 14 del d.lgs. n. 251/07, l'esposizione dello straniero al rischio di morte o a trattamenti inumani e degradanti, pur dovendo rivestire un certo grado di individualizzazione, non deve avere i caratteri più rigorosi del "*fumus persecutionis*"; mentre, con riferimento all'ipotesi indicata nella lettera c) del medesimo articolo, la situazione di violenza indiscriminata e di conflitto armato nel paese di ritorno può giustificare la mancanza di un diretto coinvolgimento individuale nella situazione di pericolo (cfr. Cass., sez. 6-1, sent. 20.3.14, n. 6503; sent. 29.5.14, n. 12075; sent. 12.2.15, n. 2830).

4.5. Il Collegio ritiene, con particolare riferimento al caso di \_\_\_\_\_ che:  
– non ha allegato di essere affiliato politicamente o di avere preso parte ad attività di associazioni per i diritti civili, né di appartenere ad una minoranza etnica e/o religiosa oggetto di persecuzione nei sensi di cui sopra, né lo stesso risulta riconducibile a quelle categorie di persone esposte a violenze, torture o altre forme di trattamento inumano;  
– in ogni caso, il timore persecutorio dallo stesso rappresentato non assume tutti e quattro i connotati sopra menzionati (soggettivo; causale, ambientale; personalizzazione del rischio); dunque, i fatti riferiti dal ricorrente, in assenza di atti persecutori diretti e personali nei termini sopra descritti, non sono riconducibili alle previsioni di cui alla Convenzione di Ginevra.

#### **5. In ordine alla richiesta di riconoscimento della protezione sussidiaria ed al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.**

Va preliminarmente chiarito che, ai sensi dell'art. 2, lett. g) del d. lgs. n.251/07, lo *status* di protezione sussidiaria viene concesso al 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 dall'art. 14 del d. lgs. n.251/07, non potendo o, a causa di tale rischio, non volendo avvalersi della protezione di detto paese. Ai sensi del citato art. 14, sono considerati danni gravi: 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 ed individuale alla vita o



alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

5.1. Il Collegio ritiene, con riferimento alla vicenda di \_\_\_\_\_, che:

– occorre analizzare la situazione nel paese di origine del ricorrente, egli ha dichiarato di provenire da un villaggio in **Mali**;

– conformemente all'art. 8, pf. 2 della direttiva «qualifiche» (2011/95/UE) circa il compito dello Stato di acquisire informazioni precise ed aggiornate da fonti pertinenti, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), risulta che la missione di stabilizzazione ONU è stata estesa fino al 31 ottobre 2018 e che le instabilità ed i conflitti locali interessano soprattutto la zona centrale e settentrionale del paese; infatti, lo scontro più significativo – caratterizzato da continue violazioni delle tregue e da precari accordi per il cessate il fuoco – è quello che si registra tra il CMA (Coordination des Mouvements de l'Azawad) e la coalizione Platform, vicina al Governo, per il controllo della Provincia di Kidal; a tali gruppi armati sono poi riferiti i casi di violazioni dei diritti umani documentati in sede ONU e la regione più interessata è quella di Timbuctu, di notevole estensione territoriale; gli episodi di guerriglia sono dovuti essenzialmente all'azione di vari gruppi etnici che, data la conformazione del territorio, riescono ad insediarsi nelle vaste aree desertiche del Paese; le tensioni scaturiscono, essenzialmente, dal fatto che ai negoziati sono rimasti estranei i Tuareg e più in generale, gli islamici dell'ala più radicale;

– Amnesty International, in un report datato 22.2.18, conferma che la zona del paese maggiormente insicura e dove gli osservatori delle Nazioni Unite hanno registrato violazioni dei diritti umani è la parte centrale e settentrionale del Mali: «*The UN Independent Expert on the situation of human rights in Mali and the UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) raised concerns about serious security threats in the northern and central regions, which put civilians at risk and hampered their access to basic social services. During the year MINUSMA documented 252 cases of human rights violations by security forces and armed groups involving more than 650 victims. The cases included 21 instances of extrajudicial executions and deliberate and arbitrary killings, 12 cases of enforced disappearance and 31 cases of torture and other ill-treatment*»; gli scontri interessano proprie le forze di peacekeeping impegnate nel tentativo di stabilizzare quei territori: «*Between January and September, MINUSMA recorded at least 155 attacks against its own peacekeeping forces, the Malian security forces and French soldiers involved in Operation Barkhane. Throughout the year, more than 30 MINUSMA-related personnel, including civilians and contractors, were killed by armed groups. Most attacks were claimed by the Group for the Support of Islam and Muslims. Victims included eight children*» (fonte A.I. cit.); anche con riguardo ai diritti civili (libertà di espressione, istruzione) i maggiori problemi si riscontrano nella zona centrale e settentrionale del paese: «*The UN Independent Expert on the situation of human rights in Mali expressed concern about the high number of schools closed due to insecurity in central and northern parts of the country, depriving more than 150,000 children of their right to education*» (fonte A.I. cit.); A.I. nel report del 22.2.18 comunica che: «*Throughout the year, more than 500 schools in Gao, Kidal, Ségou, Mopti and Timbuktu remained closed. Many schools, notably in Niono, Macina and Tenenkou, were threatened with attack by armed groups if they did not either close or convert to Qur'anic teaching. In May, an armed group burned down a school in Mopti, threatening further attacks against non-Qur'anic schools. Despite Article 39 of the peace agreement committing all signatories to pay particular attention to education for all, armed groups continued to occupy some schools*»;

– il report COI dell'Easo datato 12.3.18 “*Situation sécuritaire au sud du pays*” conferma che l'instabilità e l'insicurezza è concentrata nella zona centrale e settentrionale del paese, ove gli strumenti di protezione risultano deteriorati a causa della recrudescenza di scontri tra gruppi armati soprattutto a nord, stante la presenza di cellule islamiste radicali, e l'insicurezza crescente nel centro: «*L'ONU estime toutefois que les conditions de sécurité ont continué à se dégrader en raison de l'augmentation du nombre d'actions terroristes menées par des groupes djihadistes, en particulier le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM) dans le nord et des attaques*



*ciblées contre des civils dans le centre du pays...Fin avril 2017, l'Assemblée nationale a prolongé l'état d'urgence pour une période de six mois, jusqu'au 31 octobre 2017. La mesure est justifiée par l'insécurité persistante dans les régions du nord et du centre du pays, selon l'ONU52 . Fin octobre 2017, l'état d'urgence a été prorogé pour une durée d'un an»;* Radio France Internationale (RFI) riporta una notizia del 25.1.18 secondo cui c'è stato un arretramento delle precedenti posizioni da parte delle forze dell'esercito maliano (FAMA) e, come detto, il 29.6.17 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha protratto per un altro anno l'operazione MINUSMA delle forze internazionali;

– il sud del paese, invece, è interessato da rapimenti a danno di stranieri; una missionaria assieme a sei altri cittadini occidentali sono stati rapiti il 7.2.17 nella regione di Sikasso e i video dei rapimenti sono stati postati su siti islamisti; il 18.6.17 un luogo di villeggiatura vicino alla capitale Bamako frequentato da occidentali è stato oggetto di un attacco; il 24.9.17 nella regione di Koulikoro il palazzo del governo locale è stato saccheggiato; – da ultimo, il 22.6.18 truppe della missione G5 Sahel (una forza ispirata dal governo francese a cui contribuiscono le forze armate di Niger, Ciad, Mauritania, Burkina Faso e Mali) hanno neutralizzato 15 jihadisti nella regione di Inabelbelo, a nord-ovest di Timbuctu; come ritorsione, il 28.6.18 un attacco kamikaze ha colpito il simbolo della campagna militare multinazionale in corso per restituire il controllo di ampie regioni del nord e del centro del paese, a Sévaré, nella regione di Mopti, un'autobomba camuffata da mezzo delle Nazioni Unite è stata lanciata contro il quartier generale del G5 Sahel; la forte esplosione ha squarciato il muro di cinta della base, proiettando il veicolo all'interno, provocando almeno 6 morti tra il personale militare e decine di feriti;

– World Report 2018 di Human Rights Watch segnala gravi abusi ed un territorio fortemente instabile: *«Insecurity in Mali worsened as Islamist armed groups allied to Al-Qaeda dramatically increased their attacks on government forces and United Nations peacekeepers. The peace process envisioned to end the 2012-2013 political-military crisis stalled in 2017. Government forces conducted counterterrorism operations that resulted in arbitrary arrests, summary executions, torture, and ill-treatment»;*

– nel report EASO del 25 ottobre 2017, risulta confermato che il Mali, afflitto da insicurezza diffusa soprattutto nel nord e nel centro, dovrebbe avere come priorità il ripristino della stabilità, la pace e l'integrità territoriale. La situazione della sicurezza è oggi più grave di quanto non fosse al momento in cui il presidente IBK (Ibrahim Boubacar Keïta, presidente del Mali dal 2013, ndr) è salito al potere. Inizialmente limitata al nord, l'insicurezza si è pericolosamente estesa a tutti i paesi del centro. Tra gennaio e giugno 2017, più di 500 persone sono state uccise in Mali. È un paese in cui ci sono ancora una mezza dozzina di ostaggi detenuti da gruppi terroristici. Durante l'anno scolastico che è passato, più di 500 scuole sono state chiuse, migliaia di bambini sono stati lasciati per strada a causa delle pressioni da parte di gruppi jihadisti sui docenti. Delle scuole sono state anche bruciate nella regione di Mopti. Decine di ufficiali e altri funzionari statali, temendo per la loro vita, sono fuggiti dai loro posti al nord e al centro. Non vi è quasi alcuna regione del paese che oggi viene risparmiata dall'insicurezza come recentemente alla periferia di Bamako (attacco ad un campo turistico, n.d.r.). Sezioni intere del territorio maliano sfuggono al controllo del governo. Il rapporto *“Impunity must end”* del maggio 2017 di Safeguarding Health in Conflict riporta quanto segue: *«Nonostante un accordo di pace firmato da alcune delle fazioni nel mese di giugno 2015, il conflitto è continuato. Gruppi islamici - Al-Qaeda nel Maghreb Islamico, Ansar Dine, Al Mourabitoune, Movimento per l'Unità e la Jihad in Africa Occidentale e Front de Libération du Macina - hanno intensificato gli attacchi a nord e si sono espansi verso sud. Il fallimento di tutte le parti nell'attuare l'accordo di pace, in combinazione con il declino dell'autorità di governo nel centro del Mali e la sua dipendenza dalle forze internazionali nel nord, ha permesso l'escalation delle tensioni e ai gruppi terroristici di sfruttare la debolezza del governo ad affrontare i problemi di sicurezza nel paese»*. A giugno 2016, il Consiglio di sicurezza delle NU ha esteso il mandato di MINUSMA fino al 30 giugno 2017, autorizzando un mandato di protezione dei



civili più consistente ed aumentando il livello delle forze. L'insicurezza continua nel nord e la diffusione degli attacchi nel Mali centrale hanno ulteriormente aggravato la decennale crisi umanitaria e alimentare del paese, e hanno ridotto ulteriormente l'accesso alla sanità nelle zone non sicure del paese. Le NU stimano che 4.2 milioni di persone in Mali vivono in aree affette da conflitto e che 3.7 milioni hanno bisogno di assistenza umanitaria. L'insicurezza nelle regioni del nord e del centro del Mali, in particolare sulle strade principali, limita il movimento di persone e beni e impedisce l'accesso ai servizi essenziali e agli aiuti umanitari. Sono stati riportati centinaia di atti di banditismo, come diversi incidenti dovuti a mine e IED (ordigni esplosivi improvvisati, ndr). Human Rights Watch ha riferito che ci sono stati numerosi attacchi contro le agenzie umanitarie, la maggior parte commessi da banditi. OCHA (Ufficio delle NU per gli Affari Umanitari) ha sospeso i programmi di assistenza a causa dei ripetuti saccheggi agli approvvigionamenti di cibo e i crescenti casi di veicoli rubati, inclusi quelli adoperati come cliniche mobili che permettono l'accesso alla sanità nelle aree remote di Gao e Timbuktu;

- infine, come già sopra rammentato, dalle fonti delle Nazioni Unite risulta che la missione stabilizzatrice che doveva concludersi il 30 giugno 2017 è stata protratta fino al 31 ottobre 2018 in tutto il Mali, da ciò deve necessariamente dedursi un chiaro segno di instabilità generale di tutto il Paese, attraversato da una crisi umanitaria ed istituzionale;
- pertanto, il Collegio, pur prendendo atto delle gravi ragioni di protezione in astratto idonee all'ottenimento della misura tipica richiesta, ritiene che la presenza delle forze internazionali dell'operazione MINUSMA, oltre le truppe del G5 Sahel di recente insediamento all'interno del territorio maliano, inducono a considerare la situazione del paese di rimpatrio suscettibile di miglioramento in futuro, il che giustifica il rilascio di un provvedimento provvisorio a tutela del ricorrente, essendo quest'ultimo attualmente senz'altro vulnerabile in caso di forzato rientro (vds. Cass., ord. 21.11.11, n. 24544);
- lo stesso ha tenuto un buon comportamento sul territorio nazionale in base alle risultanze pervenute in atti (l'Ufficio della Procura della Repubblica non segnala precedenti penali o di polizia a suo carico);
- pertanto, il ricorrente ha diritto ad ottenere il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, co. 6° del d. lgs. n. 286/98 con trasmissione degli atti al Questore competente per territorio.

6. Con riferimento, infine, alle spese di giudizio, stante l'accoglimento parziale del ricorso proposto, in virtù della reciproca soccombenza, sussistono ragioni per una compensazione integrale delle spese di lite.

**p.q.m.**

Il Tribunale di Ancona, definitivamente decidendo la causa iscritta al n. 2945/2018 r.g., così provvede:

**accoglie** parzialmente il ricorso e, per l'effetto, riconosce a \_\_\_\_\_, la protezione umanitaria e dispone che il Questore competente per territorio rilasci il permesso di soggiorno per motivi umanitari;

**compensa** le spese di lite;

**dispone** che il presente provvedimento sia notificato al ricorrente e comunicato alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale presso la Prefettura di Ancona, nonché al Pubblico Ministero in sede;

**provvede** con separato decreto, ai sensi dell'art. 83, co. 3 *bis*, d.P.R. n. 115/02.

Così deciso, nella Camera di Consiglio del 24/10/2018.

Il Giudice rel.  
*dr. Emanuele Picci*

Il Presidente  
*dott.ssa Tania De Antoniis*

