



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
La Corte di Appello di Bologna
Prima Sezione Civile

riunita in Camera di Consiglio nelle persone dei Magistrati:

dott. Fausto Casari Presidente

dott. Riccardo Di Pasquale Consigliere

dott. Rosario Lionello Rossino Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 1407 del Ruolo Generale dell'anno 2016, promossa da

[REDACTED] nato in Mali il 4 [REDACTED] residente in Secchiano di Rimini via Branca 30 con il patrocinio dell'avv. Paola Urbinati .

- appellante -

Contro

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro tempore, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato

appellato -

IN PUNTO A: appello avverso l'ordinanza del Tribunale di Bologna del 3-5 maggio 2016

Con l'intervento del Procuratore Generale che ha concluso per la conferma del provvedimento impugnato.

La Corte

udita la relazione della causa fatta dal Consigliere dott. Rosario Lionello Rossino;



viste le conclusioni prese dal procuratore di parte appellante;

letti ed esaminati gli atti ed i documenti del processo, ha così deciso:

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO E MOTIVI DELLA DECISIONE

1. – Il Tribunale di Bologna, con ordinanza del 3- 5 maggio 2016, ha rigettato il ricorso proposto da [REDACTED] (nato in Mali il [REDACTED]), avverso la decisione del 13 agosto 2015 della Commissione Territoriale di Bologna Sezione di Forlì Cesena, che gli aveva negato la protezione internazionale (riconoscimento dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria e della protezione umanitaria).

Avverso tale ordinanza, [REDACTED] A ha proposto appello, chiedendo il riconoscimento della protezione sussidiaria di cui agli artt. 1 e 14 del decreto legislativo 251/2007 e, in via subordinata, il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari ex artt. 32, comma 3 del d.lgs. n. 25 del 2008, 5 comma 6 e 19 comma 1 del d.lgs. 286/98 (T.U. immigrazione).

Il Ministero dell'Interno si è costituito e ha resistito all'impugnazione.

2. – La Commissione ha deciso di non riconoscere la protezione internazionale, ritenendo insussistenti sia i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato che i requisiti di legge per il riconoscimento della protezione sussidiaria e di quella umanitaria. Ha, in particolare, considerato le dichiarazioni del richiedente asilo non coerenti con memoria scritta dallo stesso depositata prima della audizione e, comunque, poco credibili.

Il Tribunale, dopo avere ascoltato il ricorrente (verbale d'udienza del 16 marzo 2016), con la decisione impugnata, pur con motivazione diversa, ha confermato il giudizio della Commissione Territoriale in ordine all'insussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda di protezione formulata da [REDACTED].

3. – [REDACTED], nell'atto di impugnazione, ha lamentato che il primo Giudice, pur considerando credibile il suo racconto, aveva errato nel ritenere insussistenti i presupposti per il riconoscimento della protezione sussidiaria e di quella umanitaria, anche alla luce della situazione del paese di origine e del



proficuo percorso personale avviato in Italia.

4. – Si ritiene opportuno, come premessa, richiamare i principi generali che disciplinano la materia che ci occupa.

Per quel che concerne la protezione sussidiaria, che deve essere riconosciuta al cittadino straniero che non possieda i requisiti per ottenere lo status di rifugiato, ma nei cui confronti sussistano fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine (o, in caso di apolide, nel Paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale), correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e che non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di tale paese, l'art. 14 predefinisce i danni gravi che il ricorrente potrebbe subire e precisa, quindi, che 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.

Inoltre, ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. 2007 n. 251, ai fini della valutazione della domanda di protezione internazionale, i responsabili del danno grave devono essere: 1) lo Stato; 2) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio; 3) soggetti non statuali se i responsabili di cui ai punti 1) e 2), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione.

Secondo il consolidato orientamento della Corte di Cassazione (Cass. 4139 del 2011; 6879 del 2011; 24544 del 2011; n. 22111 del 2014), la protezione umanitaria è, invece, una misura residuale che presenta caratteristiche necessariamente non coincidenti con quelle riguardanti le misure maggiori. Condizione per il rilascio di un permesso di natura umanitaria, in forza dell'art. 5 comma 6 D. Lgs. n. 286 del 1998, è il riconoscimento di una situazione di vulnerabilità da proteggere alla luce degli obblighi costituzionali ed internazionali gravanti sullo Stato italiano. Del resto, la lettura anche solo testuale dell'art. 32 comma 3 del D. Lgs. n. 25 del 2008 evidenzia tale diversità. Stabilisce, infatti, la



norma citata che "Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 6". Al riguardo, la Suprema Corte ha affermato che l'attuale sistema pluralistico delle misure di protezione internazionale include la tutela residuale costituita dal rilascio di permessi sostenuti da ragioni umanitarie o diverse da quelle proprie della protezione sussidiaria o correlate a condizioni temporali limitate e circoscritte, come previsto dall' art. 32 comma 3 del D.L gs. n. 25 del 2008, ai sensi del quale le Commissioni territoriali, quando ritengano sussistenti gravi motivi umanitari (evidentemente inidonei ad integrare le condizioni necessarie per la protezione sussidiaria), devono trasmettere gli atti al Questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno.

5 – Pare opportuno, poi, riportare le dichiarazioni rese dall'appellante dinanzi alla Commissione Territoriale e, successivamente, dinanzi al Tribunale di Bologna.

In estrema sintesi, il richiedente ha dichiarato, a sostegno della domanda di protezione proposta, che era nato e vissuto in un villaggio della regione del Kayes, insieme alla madre, ad un cugino e alla moglie di quest'ultimo, e che era fuggito dal proprio paese di origine per le minacce di morte rivoltegli dal cugino, il quale lo aveva accusato di corteggiare la moglie. Si era, peraltro, rivolto agli anziani del villaggio, senza conseguire alcun risultato. Non si era rivolto, invece, alla polizia in quanto la stessa non aveva uffici nel suo villaggio.

6 - Ciò premesso in fatto, si deve in primo luogo valutare la credibilità delle dichiarazioni del richiedente, non suffragate da riscontri probatori, in ordine alla situazione di rischio effettivo di subire un danno grave.

Orbene, deve essere osservato, in proposito, che l'art. 3 del d. lgs. 2007/251 prevede che, qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale non siano suffragati da prove, essi sono considerati veritieri quando l'autorità competente a decidere ritiene che: a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; b) tutti gli elementi



pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi; c) le dichiarazioni del richiedente siano da ritenersi coerenti, plausibili e non in contrasto con le informazioni generali e specifiche di cui si dispone relative al suo caso; d) egli abbia presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla; e) il richiedente sia in generale attendibile.

Si tratta, come ricordato di recente dalla Corte di Cassazione (ord. 9 gennaio - 4 aprile 2013 n. 8282), di uno scrutinio fondato su parametri normativi tipizzati e non sostituibili, tutti incentrati sulla verifica della buona fede soggettiva nella proposizione della domanda e che impongono una valutazione d'insieme della credibilità del cittadino straniero, fondata su un esame comparativo e complessivo degli elementi di affidabilità e di quelli critici.

La norma citata, testualmente riproduttiva della corrispondente disposizione contenuta nell'art. 4 della Direttiva 2004/83/CE, costituisce, unitamente al D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 8, relativo al dovere di cooperazione istruttoria incombente sul giudice in ordine all'accertamento delle condizioni aggiornate del paese d'origine del richiedente asilo, il cardine del sistema di attenuazione dell'onere della prova, posto a base dell'esame e dell'accertamento giudiziale delle domande di protezione internazionale.

7 – Ciò premesso, osserva la Corte che il racconto di [REDACTED] si presenta generico con riferimento ai fatti dai quali il cugino avrebbe desunto l'esistenza di una relazione tra la moglie ed esso appellante e in relazione al contesto nel quale gli sarebbero state rivolte le minacce di morte allegate.

E' evidente che l'appellante non abbia compiuto ogni sforzo per circostanziare la propria domanda di protezione.

Appare poco plausibile, del resto, che il cugino non abbia desistito dalle minacce nei confronti di [REDACTED] nonostante l'intervento degli anziani del villaggio, sollecitato da quest'ultimo.

Anche a considerare credibile il racconto del richiedente, secondo quanto ritenuto dal Tribunale, non sussisterebbero, comunque, i presupposti di cui all'art.14 lett. b del D.lgs. 251/2007, per il



riconoscimento della protezione sussidiaria.

E, infatti, provenendo il pericolo da un soggetto privato, l'appellante avrebbe dovuto dimostrare di essersi rivolto alle autorità del proprio Stato e che tali autorità non abbiano potuto o voluto tutelarlo.

Il ricorrente ha, invece, genericamente dichiarato di non essersi rivolto alla autorità polizia, non avendo tale autorità uffici nel proprio villaggio, senza spiegare per quale ragione non si sia potuto recare in uffici aventi sede in località vicine.

Appare condivisibile, pertanto, la statuizione del Giudice di prime cure, con la quale è stata disattesa la domanda di riconoscimento della protezione sussidiaria, per insussistenza dei presupposti di cui alla disposizione da ultimo citata.

8 - Risultano, ancora, infondati i motivi di impugnazione, che investono la decisione di rigetto della domanda di riconoscimento della protezione sussidiaria, con riferimento ai presupposti di cui all'art.14 lett. c) del Dlgs.251/2007. Merita, invece, accoglimento l'appello, nella parte in cui viene censurata la statuizione di diniego del riconoscimento della protezione umanitaria.

In proposito, è opportuno soffermarsi sulla situazione del paese di origine dell'appellante.

Va, invero, evidenziato che, nel recente passato, il Mali è stato interessato da una grave crisi istituzionale, conseguente a un colpo di stato ed alla contrapposizione tra l'esercito ed alcuni gruppi armati, che avevano dichiarato l'indipendenza del Mali del Nord. Sulla base di tale presupposto, la Commissione Nazionale per l'Asilo, ha suggerito, con circolare del 15 giugno 2012, alle Commissioni Territoriali, tenuto conto della situazione in evoluzione e della difficoltà di individuare con precisione le aree di rischio, di riconoscere ai richiedenti asilo provenienti dal Mali, la protezione sussidiaria, senza distinzioni tra le regioni di provenienza.

Tale orientamento è stato, poi, superato con la Circolare del 29 gennaio 2014, con la quale si è posto l'accento sulla intervenuta normalizzazione della situazione del sud del Mali, ivi compresa la provincia di Kayes, con l'ovvia conseguenza che, per i richiedenti asilo, provenienti da tale regione, non dovessero essere considerate necessarie misure di protezione generalizzate, tanto più che il Mali era



teatro di una missione militare internazionale sotto l'egida dell'Onu.

Un aggravamento della situazione è stato, peraltro, successivamente segnalato dalla stessa Commissione Nazionale per il diritto di asilo- Unità Coi, che, nella comunicazione del 7 dicembre 2015, intitolata "Richiesta informazioni da parte della Corte di Appello di Trieste, in data 5 ottobre 2015, sulla violenza, il contesto politico sociale, il grado di intervento e di controllo delle autorità pubbliche nel Mali e nella zona di Bambila nel Kayes", ha evidenziato:

1- All Africa , in data 19 ottobre 2015, riferisce " Una recente visita in Mali di Suliman Baldo, un esperto indipendente delle Nazioni Unite, il quale rilevava sviluppi positivi nel territorio, ma sottolineava che la situazione precaria di sicurezza creava un ambiente in cui potevano ancora verificarsi le violazioni dei diritti umani più fondamentali> . L' esperto Onu ha sottolineato che < *le importanti sfide in materia di diritti umani rimangono, comprese quelle alle recenti violazioni sull'accordo di pace e sul cessate il fuoco da parte dei movimenti politico-militari, che danno origine alla violazione dei diritti umani*> Mr. Balbo ha spiegato che< *Gli attacchi terroristici sono in aumento a nord e gradualmente si estendono verso il centro e il sud del Paese, colpendo soprattutto le Forze di Sicurezza del Mali, il MINUSMA, gli operatori umanitari e il trasporto civile e commerciale*>";

2- Come illustrato da ACLED (*Armed Conflict Location and Event Data Project*), nel rapporto Conflicts Trends 39< *Real time analysis of African political violence- Mali*>. del luglio 2015, si riportava che "*Questi attacchi di violenza islamista in corso sono rappresentativi di due tendenze:1) che si sono spostati dalle zone tradizionalmente instabili nel nord del Mali e vengono sempre più rivolti contro obiettivi nel sud. Questi attacchi, dall'inizio del 2015, sono stati ampiamente distribuiti su tutte le provincie del paese che hanno visto almeno un attacco violento da parte di gruppi islamici militanti riconosciuti, come AQIM(Al -Qaeda in the Islamic Maghreb) o loro affiliati;2) che la violenza si rivolge contro stranieri, civili e forze internazionali....*";

3-Le ultime notizie relative alla sicurezza nella regione del Kayes risalgono al 15 ottobre del 2014 dal



sito Maliweb, il quale riportava che la situazione del Kayes era diventata instabile, con banditismo e rapine all'ordine del giorno.

Una seconda comunicazione del 4 aprile 2016 della Commissione Nazionale per il diritto di asilo, intitolata "Aggiornamento sulla situazione della sicurezza in Mali", riporta quanto segue:

1-Nuovi combattimenti in Mali. Secondo notizie pubblicate da HUMAN RIGHTS WATCH ad aprile 2015, anche il Mali centrale sarebbe interessato dal combattimenti;

2-Rispetto dei diritti umani. In un suo rapporto pubblicato nel gennaio 2016, HUMAN RIGHTS WATCH descrive il deteriorarsi della situazione del paese" Il clima di rispetto dei diritti umani in Mali è peggiorato a causa di un significativo aumento delle violenze ed un marcato deteriorarsi della sicurezza nonostante la firma a giugno (2015) di un accordo di pace che prevedeva la fine della crisi militare e politica nel nord. Gli attacchi e le violenze si sono diffusi progressivamente dal nord in diverse regioni meridionali.....Le istituzioni dello Stato in tutto il paese sono state deboli, in parte per pratiche non professionali come la richiesta di tangenti e anche per stanziamenti di budget inadeguati in favore della giustizia penale. La corruzione, endemica a tutti i livelli di governo, ha inoltre impedito l'accesso dei maliani all'assistenza sanitaria di base e all'istruzione. Nel settore della sicurezza e in quello della riforma della giustizia ci sono stati pochi progressi, così come nell'affrontare le sfide dello sviluppo sociale, quali le prestazioni sanitarie di base e l'istruzione";

3-Diffusione della violenza e localizzazione delle aree colpite. Il rapporto del Segretario Generale del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sulla situazione in Mali di dicembre 2015 fornisce un monitoraggio delle attività di MINUSMA tese ad implementare il processo di pace e fornisce allo stesso tempo un quadro della situazione della sicurezza in Mali. Il Segretario Generale ha fatto notare in particolare che" *poiché il Mali settentrionale resta un ambiente estremamente difficile in cui operare, probabilmente le forze di pace continueranno ad affrontare notevoli sfide sulla sicurezza messe in atto da attori non coinvolti nel processo di pace, vale a dire gruppi di estremisti e di terroristi e narcotrafficanti internazionali. Egli si dice anche particolarmente preoccupato per il diffondersi*



della insicurezza nel Mali centrale e meridionale”;

4-Altre notizie. Un comunicato stampa del Servizio Notizie delle NU del 25 gennaio 2016 sulla visita del 18- 22 gennaio in Mali di un importante funzionario rende noto che” *Riassumendo i risultati della sua visita in Mali, il Coordinatore per gli affari umanitari regionali delle NU per il Sahel Mr. Toby Lanzer, ha detto di avere riscontrato sia dei progressi ma anche problemi relativi alla sicurezza e alle possibilità di accesso ai servizi fondamentali delle comunità colpite dalla crisi”.*

Va, poi, evidenziato che i combattimenti nella parte settentrionale del Mali hanno determinato un numero elevato di sfollati interni (vedi sito www.UHNCR.it) e che lo stato di emergenza è stato prorogato, in tutto il paese, fino al 31 ottobre 2018 (vedi sito Viaggiare Sicuri del Ministero degli Esteri Italiano).

Le informazioni sopra riportate delineano il quadro di un Paese(vedi, sul punto, ordinanza del Tribunale di Bologna del 23 giugno 2007 est. Mascarino) che, nelle regioni centro- settentrionali, è in balia degli attacchi terroristici degli estremisti islamici e che, nelle altre regioni (tra le quali la regione di Kayes, dalla quale proviene l'appellante), pur non essendo presente una situazione di violenza generalizzata ed indiscriminata derivante da conflitto armato interno, nella nozione di recente offerta anche dalla Corte di Giustizia UE con la sentenza 30 gennaio 2014 n.285, riconducibile alla previsione di cui all'art.14 lett. c) del D.lgs.251/2007, assiste ad una sostanziale latitanza delle autorità dello Stato, che non riescono a far fronte alle esigenze minime ed essenziali della vita quotidiana dei cittadini, anche a causa dell'inefficienza e della corruzione del sistema politico e giudiziario, con la conseguenza che è venuta a crearsi una situazione sociale di grave difficoltà, alimentata anche dall'estrema povertà nella quale si dibatte gran parte della popolazione.

Pur non ricorrendo, quindi, i presupposti per il riconoscimento della protezione sussidiaria ex art. 14 lett. c del D.lgs. 251/2007, sussistono gravi motivi che ostano all'immediato rimpatrio dell'appellante e che giustificano, perciò, il rilascio di permesso di soggiorno previsto dall'art.5 comma 6 del D.lgs. 286/1998, in attesa di una positiva evoluzione delle condizioni del Paese di provenienza. L'immediato



rientro dell'appellante nel Paese di origine, ancora caratterizzato da una grave situazione di insicurezza (vedi anche rapporti periodici del Segretario Generale delle Nazioni Unite sul Mali del 6 giugno e del 28 settembre 2017), comporterebbe, infatti, per [REDACTED] il rischio di trovarsi nell'impossibilità di esercitare diritti fondamentali della persona.

Per completezza, deve essere sottolineato che non può essere presa in esame l'eccezione del Ministero dell'Interno, secondo cui non vi sarebbe prova dell'identità e della provenienza di [REDACTED], trattandosi di questione sollevata, per la prima volta, nel presente grado del giudizio.

9- In parziale accoglimento dell'appello, deve essere, pertanto, riformata l'ordinanza impugnata, con il riconoscimento a [REDACTED] della protezione umanitaria.

10 - La riforma della ordinanza impugnata determina l'obbligo del giudice di appello di procedere d'ufficio ad un nuovo regolamento delle spese processuali, quale conseguenza della pronuncia di merito adottata, alla stregua dell'esito finale della lite.

Orbene, la circostanza che sia stata accolta solo la domanda proposta in via subordinata da DIARRA BAHHA induce all'integrale compensazione delle spese di entrambi i gradi del giudizio.

11- Deve essere liquidato, con separato decreto, ex art. 83 DPR 115/2002, il compenso spettante al difensore dell'appellante, ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando, ogni contraria e diversa istanza disattesa:

I-in parziale accoglimento dell'appello proposto da [REDACTED], nei confronti del Ministero dell'Interno, avverso l'ordinanza del Tribunale di Bologna del 3- 5 maggio 2016 e, in riforma dell'ordinanza impugnata, riconosce al predetto [REDACTED] nato in Mali [REDACTED] il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 5 comma 6 del D.lgs. 286/1998 e ordina che la presente ordinanza sia comunicata anche al Questore.

II - Dichiara compensate, tra le parti, le spese di entrambi i gradi del giudizio.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio della Prima Sezione Civile, il 10 aprile 2018



Sentenza n. 1090/2018 pubbl. il 20/04/2018
RG n. 1407/2016

Il Consigliere estensore

Rosario Lionello Rossino

Il Presidente

Fausto Casari

