

Protezione umanitaria e condizione di estrema povertà del richiedente: Milano conferma l'orientamento maggioritario

Trib. Milano, sez. I civile, ordinanza 3 giugno 2016 (est. G. Buffone)

Protezione umanitaria – Straniero in condizione di grave povertà – Rifugio cd. economico – Esclusione – Discrezionalità del legislatore – Principio costituzionale inderogabile dell'equilibrio di bilancio

In materia di protezione internazionale dello straniero richiedente asilo politico, la protezione cd. umanitaria esula dall'ambito degli istituti imposti dal diritto Ue trattandosi di misura di diritto interno; essa protezione non è nemmeno imposta dall'art. 10 della Costituzione che ha trovato attuazione nello Stato Italiano (ad oggi e allo stato) con l'introduzione dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria. Alla luce delle attuali caratteristiche della protezione umanitaria, come prevista a livello di normativa nazionale, esula dal suo ambito di applicazione lo straniero che versi in condizione di grave povertà e che, dunque, in caso di rimpatrio rischi di essere esposto alla mancanza di sufficiente supporto per la fruizione di diritti fondamentali. Lo Stato Italiano, d'altro canto, si è impegnato a livello internazionale ad offrire supporto anche agli stranieri che versino in condizioni del genere; ma la specifica misura di sostegno eventualmente erogabile è rimessa alla discrezionalità del Legislatore dovendosi realizzare un balancing costituzionale tra differenti principi costituzionali e una scelta in merito ai livelli di priorità nella gestione delle limitate risorse. Infatti, nel vigente sistema delineato nella Costituzione, anche l'equilibrio di bilancio costituisce un principio costituzionale e, in particolare, si tratta di un «principio costituzionale inderogabile».

(Massima a cura di Giuseppe Buffone – Riproduzione riservata)

Questioni preliminari.

In via preliminare, giova ricordare che l'odierno procedimento ha ad oggetto il diritto soggettivo della parte ricorrente alla protezione invocata, sicché il giudice deve pervenire alla decisione sulla spettanza, o meno, del diritto stesso e non può limitarsi al mero annullamento del diniego amministrativo; quanto a dire che le questioni relative alla fase amministrativa sono ininfluenti ai fini del procedimento giurisdizionale (Cass. Civ., sez. VI-1, 3 settembre 2014 n. 18632), non potendo il sindacato del tribunale limitarsi all'eventuale pronuncia di annullamento degli atti amministrativi (cfr. Cass. civ. n. 26480 del 2011); ne consegue il

superamento di ogni relativa questione, introdotta in questa sede. Ciò detto, si osserva quanto segue.

[1]. Status di rifugiato

Premesso che:

- Lo *status* di rifugiato può essere riconosciuto allo straniero che abbia un ragionevole timore di poter essere, in caso di rimpatrio, vittima di persecuzione (art. 1, Conv. Ginevra, 28 luglio 1951; v. l. 24 luglio 1954 n. 722); in particolare, la condizione di «rifugiato» può essere accordata al cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese (art. 2, lett. d, Dir. 2011/95/UE; v. d.lgs 21 febbraio 2014 n. 8); nell'esegesi dei testi, primaria importanza assume la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, poiché essa «costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati» e l'intera disciplina, inclusa quella europea, deve essere interpretata alla luce della medesima (Corte Giust. UE, 2 dicembre 2014, punto. 45);
- L'esame della domanda è svolto in «cooperazione» con il richiedente attraverso due fasi (Corte Giust. UE, sentenza C-277/11, 2012, punto 64): la prima fase è dedicata all'accertamento delle circostanze di fatto che possono costituire elementi di prova a sostegno della domanda; la seconda fase è occupata dalla valutazione giuridica degli elementi di prova, che consiste nel decidere se, alla luce dei fatti che caratterizzano una fattispecie, siano soddisfatti i requisiti sostanziali per il riconoscimento di una protezione internazionale; l'una e l'altra fase mirano ad appurare l'esistenza di un concreto *Fumus Persecutionis*, quanto a dire il presupposto del rifugio politico (la sussistenza di atti di persecuzione, sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU);
- il dovere di cooperazione impone al giudice di valutare se il richiedente abbia compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda e se tutti gli elementi pertinenti in suo possesso siano stati prodotti e sia stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi (Cass. civ., sez. VI-1, 30 luglio 2015 n. 16201; v., anche, Cass. Civ., sez. VI-1, 16 luglio 2015 n. 14998); il giudice, pertanto, gode di poteri istruttori officiosi (Cass. Civ., sez. VI-1, 10 aprile 2015 n. 7333) e, a fini della decisione, può attingere alle informazioni contenute in documenti e rapporti elaborati da organizzazioni non governative (Trib. Milano, sez. I civ., 19 giugno 2012, est. M. Flamini); se per un verso nelle controversie attinenti al

riconoscimento dello status di rifugiato politico deve ritenersi in via generale attenuato l'onere probatorio incombente sul richiedente, d'altra parte il richiedente protezione non è esonerato dalla prova. L'onere probatorio, deve dunque essere assolto seppur tenendo conto delle difficoltà connesse a volte ad un allontanamento forzato e segreto (Trib. Milano, sez. I civ., 15 maggio 2012, est. M. Flamini);

Rilevato che:

- il richiedente ha dichiarato alla Commissione Territoriale di avere otto fratelli e di vivere in una situazione di estrema povertà; ha riferito che, a causa dello stato di povertà, la famiglia ha richiesto un prestito alla banca utilizzando la casa in garanzia; ha riferito che il padre e il fratello sono stati uccisi dai militari a seguito di una discussione nata mentre stavano lavorando al confine con l'India; ha quindi raccontato della sua decisione di lasciare il Paese per motivi economici e, in particolare, per la perdita della casa, realizzatasi in ragione del prestito chiesto alla banca. In sede di udienza, il richiedente ha allegato gli sviluppi fattuali della vicenda: uno dei fratelli avrebbe trovato lavoro ed avrebbe ottenuto dal datore un prestito di 400.000 rupie, pari a circa 4000 euro; con questi soldi sarebbe stato pagato il debito alla banca; il fratello avrebbe però lasciato il lavoro presso il datore-creditore e non avrebbe così pagato il debito. Il richiedente ha quindi raccontato che il fratello, per tale motivo, sarebbe stato ucciso e i debitori ora avrebbero richiesto il suo prestito al richiedente, poiché familiare;
- si versa nell'ambito di vicende squisitamente privatistiche, quanto a dire nel contesto di relazioni sociali, lavorative, familiari o *lato sensu* parentali in cui la fonte del presunto pregiudizio per il richiedente è contestualizzata nell'ambito di un rapporto "orizzontale" tra soggetti privati che esula dal *fumus persecutionis*, nemmeno essendo stata offerta, peraltro, prova o quanto meno sufficiente indicazione di una omessa protezione statale motivata da ragioni persecutorie (Trib. Milano, sez. IX civ., 16 aprile 2016). La natura privatistica di quanto accaduto dal ricorrente non può portare all'accoglimento della domanda diretta ad ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato (Trib. Milano, sz. I civ., 16 aprile 2013, est. M. Flamini).

In conclusione: la domanda per lo status di rifugiato, va respinta.

[2]. Protezione sussidiaria

Premesso che:

- Il cittadino di un paese terzo o apolide può essere riconosciuto «*persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria*» là dove non goda dei requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistano 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* e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese (Art. 2, lett. f, Dir. 2011/95/UE);

- 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 e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Il requisito della individualità della minaccia deve essere inteso alla luce delle direttive interpretative enunciate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, secondo cui l'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria non è subordinata alla condizione che quest'ultimo fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale e l'esistenza di una siffatta minaccia può essere considerata, in via eccezionale, provata 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 ai quali viene deferita una decisione di rigetto di una tale domanda, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire detta minaccia (Corte Giust. UE, sentenza 17 febbraio 2009 nel procedimento C-465/07, Elgafaji); in questi sensi, anche la giurisprudenza interna (Cass. civ., sez. VI-1, 30 luglio 2015 n. 16202);

Rilevato che:

- I fatti allegati sono stati ricostruiti dal richiedente in successive fasi: davanti alla Commissione prima, davanti al giudice poi. Essi purtroppo si contraddistinguono per delle contraddizioni insanabili e, soprattutto, per delle aporie nel narrato che minano la credibilità. In primo luogo, è difficilmente credibile che un privato datore di lavoro abbia versato, e in anticipo, a un dipendente appena assunto un saldo così importante come quello necessario per pagare un intero debito della banca, per cui sostanzialmente iscritta ipoteca su una casa; ancor meno credibile è che un lavoratore che abbia assunto questo debito, si sia poi sostanzialmente dimesso per le condizioni lavorative “dure”. In disparte la credibilità del racconto, risulta comunque di difficile attuazione una protezione sussidiaria in ipotesi di specie, poiché mancano le condizioni legali che giustificerebbero l'accoglienza nello Stato di Rifugio, secondo la normativa in vigore.

In conclusione: la domanda per la protezione sussidiaria, va respinta.

[3]. Protezione umanitaria

Premesso che:

- La protezione di tipo umanitario non incontra una puntuale definizione legislativa anche se, sotto il profilo dei requisiti necessari per il suo riconoscimento, può essere accostata ai permessi di natura umanitaria enucleabili dalla lettura coordinata del d.lgs. n. 286 del 1998, art. 5, comma 6 ed art. 19 (Cass. civ., n. 6880 del 2011; Trib. Milano, sez. I civ., 24 marzo 2015, est. M. Flamini); una giurisprudenza maggioritaria, ammette il richiedente alla protezione umanitaria allorché versi in una situazione di particolare vulnerabilità (Trib. Milano, sez. I civ., 18 febbraio 2014, est. M. Flamini); in ogni caso, la cognizione è affidata alla giurisdizione del giudice ordinario (Cass. Civ., Sez. Un., n. 19393 del 2009);

Rilevato che:

- Nel caso di specie, il richiedente ha allegato uno stato di gravissima povertà. In tempi recenti, un orientamento giurisprudenziale ha predicato la ammissibilità della protezione umanitaria in caso di estrema povertà del richiedente (Trib. Milano, sez. I civ., ordinanza 31 marzo 2016, est. F. Salmeri). La pronuncia in questione, con ampia e ricca motivazione, ha fondato la decisione valorizzando la seguente circostanza: in casi quali quelli *qui sub iudice*, «il rimpatrio provocherebbe la violazione certa degli obblighi costituzionali e internazionali assunti dallo Stato Italiano, ponendo il richiedente in una situazione di estrema difficoltà economica e sociale e sostanzialmente imponendogli condizioni di vita del tutto inadeguate, in spregio agli obblighi di solidarietà di fonte nazionale ed europea». L'indirizzo maggioritario della giurisprudenza è, però, nel senso che la condizione di povertà non possa condurre, da sola, al riconoscimento della protezione umanitaria (da ultimo, Trib. Milano, sez. I civ., ordinanza 23 aprile 2016). Si ritiene di aderire all'orientamento maggioritario. E, invero, non pare sufficiente il rilievo per cui la protezione umanitaria potrebbe essere accordata accertando, in astratto, il rischio di estrema povertà del richiedente in caso di rientro nel proprio Paese (Trib. Roma, sez. I civ., ordinanza 17 marzo 2016 n. 7822, est. De Luca.); anche a voler considerare questo profilo rilevante per il beneficio della protezione umanitaria, dovrebbe ritenersi necessario un accertamento in concreto e non in astratto, con onere in capo al ricorrente quantomeno di allegare, in modo chiaro e circostanziato, il rischio sociale in questione. Infatti, la protezione umanitaria, pur rispettando il principio di *non refoulement* sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, esula dal concetto stesso di protezione internazionale e riguarda persone per le quali è impossibile procedere a un rimpatrio per *ragioni umanitarie*. Pur non riconoscendo loro lo *status* di

rifugiato, né rilevando elementi che consentano di attribuire la protezione sussidiaria, con la protezione di tipo umanitario si prende atto che un rinvio nel paese di origine o in un paese terzo comporterebbe la perdita delle opportunità di cura o di presa in carico che, invece, sono garantite in Italia. Un motivo tipico di forma protettiva umanitaria è la grave condizione di salute del richiedente, la quale porterebbe a conseguenze estreme a causa del rimpatrio. Ragione sufficiente per accordare la protezione per motivi umanitari è anche la (pur temporanea) situazione del Paese di provenienza che, seppur non attraversata da conflitti armati, si presenti come instabile e insicura al punto da rendere non solo possibili ma, invero, probabili, rischi concreti per la integrità psico-fisica del richiedente, in caso di rimpatrio (Trib. Milano, sez. I civ., 23 aprile 2016). Un'ulteriore ipotesi meritevole di apprezzamento è quella della persona entrata in Italia appena maggiorenne che accusi una rottura insanabile con il contesto di provenienza e un già attuale positivo inserimento nello Stato di rifugio; in casi del genere, tenuto conto di tutti gli elementi allegati, il rimpatrio condurrebbe a una grave compromissione dell'equilibrio psico-fisico del richiedente, soprattutto nei casi di provata emarginazione già creatasi nel paese di provenienza (Trib. Milano, sez. I, ordinanza 1 giugno 2016). Questi elementi lumeggiano la insussistenza dello stato umanitario in presenza del mero rischio di povertà nel caso di rientro nel Paese di origine posto che, ove si aderisse a questa lettura, la stessa funzione della protezione umanitaria verrebbe ad essere frustrata consistendo essa misura non già nel garantire una forma assistenza sociale agli stranieri bisognosi e non abbienti ma ad evitare che il loro rientro interrompa bruscamente una condizione protettiva in corso, senza che il Paese di provenienza possa farsene carico a sua volta.

- E' bene precisare come, però, non erri l'orientamento contrapposto nell'intravedere, negli obblighi assunti dallo Stato Italiano, a livello costituzionale ed internazionale, un dovere di cooperazione e sostegno per le persone che fuggono dal Paese di origine a causa della mancanza di ogni mezzo utile per godere finanche degli strumenti per soddisfare esigenze minime e fondamentali di vita (alimentazione, vestiario, etc.). Ciò nondimeno, la tutela, in concreto, di questa particolare emergenza in cui versano alcuni stranieri è rimessa alla discrezionalità del Legislatore statale, dovendosi realizzare un *balancing* costituzionale tra differenti interessi enunciati nella *Charta* costituzionale e una scelta discrezionale in merito ai livelli di priorità nella gestione delle limitate risorse. Infatti, come in tempi recenti ha avuto modo di chiarire la giurisprudenza delle Alte Corti, nell'importante settore dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, nel vigente sistema costituzionale, anche l'equilibrio di bilancio costituisce un principio costituzionale e, in particolare, si tratta di un «principio costituzionale inderogabile» (Cons. Stato, sez. II, ordinanza 9 maggio 2014 n. 1894); in questo senso va l'ammonimento della Corte costituzionale secondo cui «il soddisfacimento di tali livelli non dipende solo dallo stanziamento di risorse, ma anche dalla loro allocazione e utilizzazione» (Corte

Cost., sentenza n. 36 del 2013). Si è così affermato che l'importo complessivo delle risorse di volta in volta disponibili nei diversi comparti non è derogabile neppure in presenza di livelli essenziali di assistenza sanitaria come dimostra l'oramai amplissima giurisprudenza amministrativa a favore dei tetti di spesa (v. Cons. Stato n. 1894/2014 cit.). Analogo discorso va fatto con riguardo alle esigenze di sostegno economico in favore degli stranieri in condizioni di estrema povertà: è rimesso al Legislatore ogni eventuale intervento protettivo, anche eventualmente estendendo il fascio applicativo della protezione umanitaria. Non può dunque il giudice intervenire in materia coperta da discrezionalità legislativa "condizionata" anche da ragioni di bilancio. Questa conclusione non è inficiata dai vincoli europei sussistenti in materia di protezione internazionale: come noto, la protezione umanitaria esula dall'ambito delle regole UE e costituisce una forma rimediale di diritto interno; non è imposta dall'art. 10 Cost. che, nello Stato italiano, ha trovato attuazione con l'introduzione degli status di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria.

In conclusione: la protezione umanitaria non può essere concessa

Definizione del procedimento e spese.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti per la decisione. Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Tribunale ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. In mancanza di formale costituzione in opposizione della parte resistente, le spese processuali vanno dichiarate irripetibili.

Per Questi Motivi

visti gli artt. 19 dlgs 150/2011, 35 dlgs 25/2008, 702-bis c.p.c.

Respinge il ricorso.

Nulla per le spese.

Così deciso in Milano, in data 3 giugno 2016

il Giudice

Dott. Giuseppe Buffone